

Spending Reviews: Fallstudie Italien

Bernhart, Josef; Decarli, Peter; Maffei, Davide; Promberger, Kurt

Veröffentlichungsversion / Published Version

Monographie / monograph

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bernhart, J., Decarli, P., Maffei, D., & Promberger, K. (2020). *Spending Reviews: Fallstudie Italien*. Bozen (Italien): Eurac Research - Institut für Public Management. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68326-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>



SPENDING REVIEWS

Fallstudie Italien

Bernhart Josef, Decarli Peter,
Maffei Davide, Promberger Kurt

SPENDING REVIEWS

Fallstudie Italien



Universität Innsbruck & Eurac Research Bozen

Bernhart Josef, Decarli Peter, Maffei Davide, Promberger Kurt

Buchbestellungen unter:

Eurac Research
Drususallee 1
39100 Bozen - Italien
Tel. +39 0471 055033
Fax +39 0471 055099
E-Mail: communication@eurac.edu

Nachdruck und fotomechanische
Wiedergabe – auch auszugsweise – nur
unter Angabe der Quelle gestattet.

Verantwortlicher Direktor

Stephan Ortner

Autoren

Bernhart Josef, Decarli Peter,
Maffei Davide, Promberger Kurt

2020

© Copyright by
Eurac Research
Universität Innsbruck

Druckvorstufe: Pluristamp
Druck: Esperia

Libro ordinabile presso:

Eurac Research
Viale Druso, 1
39100 Bolzano - Italia
Tel. +39 0471 055033
Fax +39 0471 055099
E-mail: communication@eurac.edu

Riproduzione parziale o totale del
contenuto autorizzata soltanto con
citazione della fonte (titolo e edizione).

Direttore responsabile

Stephan Ortner

Autori

Bernhart Josef, Decarli Peter,
Maffei Davide, Promberger Kurt

Prestampa: Pluristamp
Stampa: Esperia

To order a copy:

Eurac Research
Drususallee 1/Viale Druso, 1
39100 Bozen/Bolzano - Italy
Tel. +39 0471 055033
Fax +39 0471 055099
E-mail: communication@eurac.edu

Partial reproduction of the
content is allowed as long as
full credit is given.

Managing Director

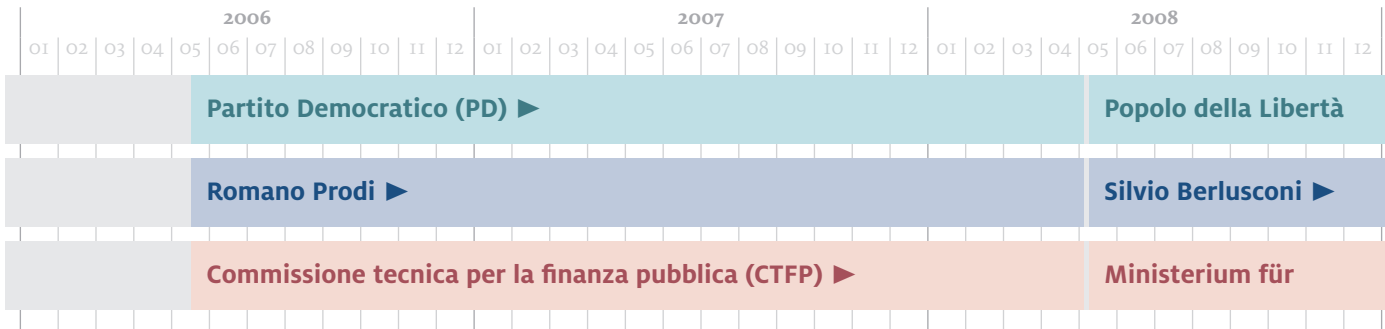
Stephan Ortner


Authors

Bernhart Josef, Decarli Peter,
Maffei Davide, Promberger Kurt

Pre-press: Pluristamp
Printing: Esperia

Spending Reviews in Italien






MARIO MONTI

SPENDING REVIEW EREIGNISSE

- Sonderkommissar für die Spending Reviews
- Öffentliche Konsultationen
- Budgetkonsolidierung
- Reform des Rentensystems und des Arbeitsmarktes

SPENDING REVIEW AUSWIRKUNGEN

- Der Spread ist wieder unter Kontrolle
- Vertrauensgewinn im Ausland
- Unbeliebtheit im Inland
- Austerität-Phase



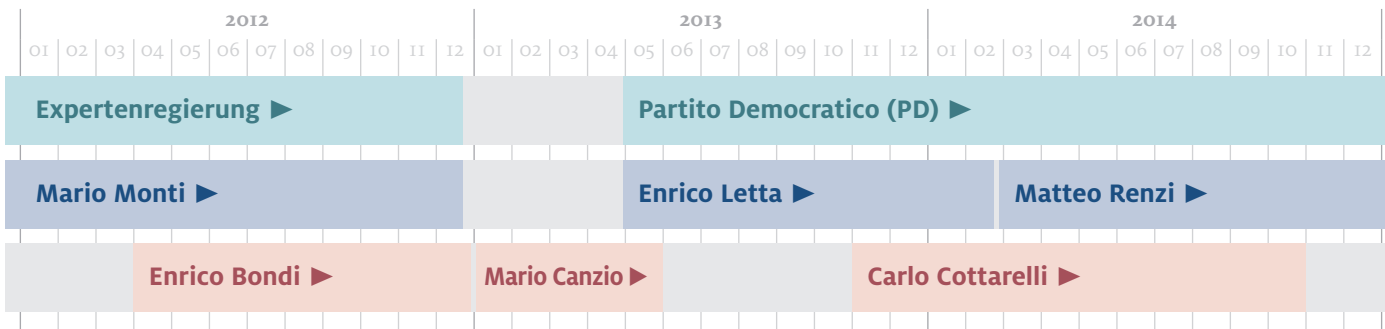
ENRICO LETTA


SPENDING REVIEW EREIGNISSE

- Stärkung der Rolle des Sonderkommissars
- Einsparungsplan von Cottarelli über 34 Mrd. € (Realisierungszeitraum: 3 Jahre)

SPENDING REVIEW AUSWIRKUNGEN

- Einleitung einer neuen, ehrgeizigen Spending Review-Phase
- Kurze Amtszeit, Spending Reviews werden von Regierung Renzi (teilweise) fortgeführt





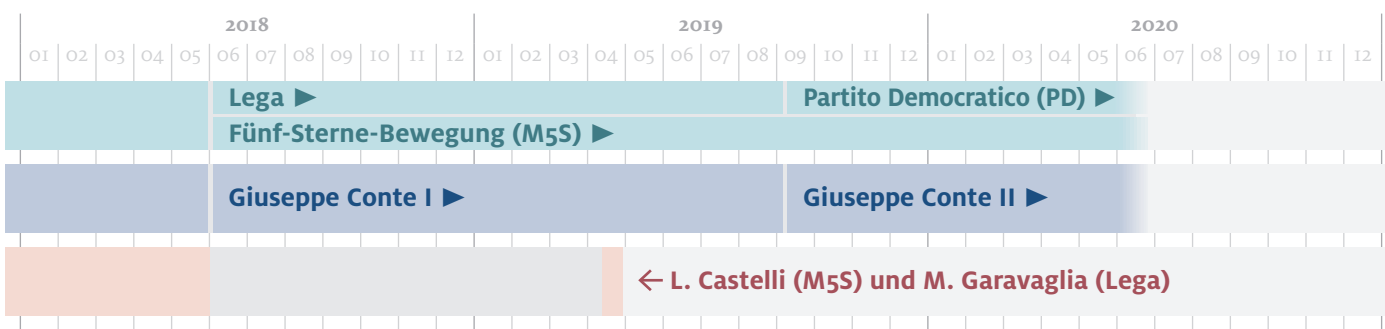
GIUSEPPE CONTE

SPENDING REVIEW EREIGNISSE

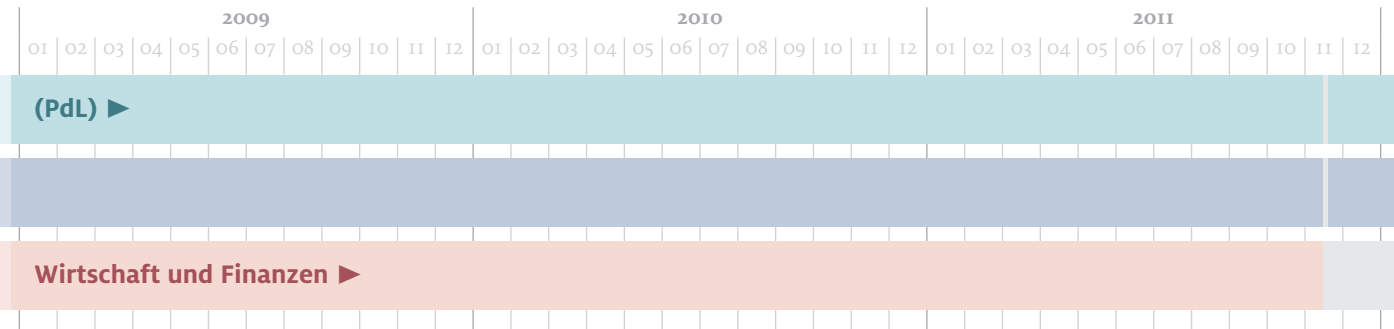
- Ausgabenkürzung in der Höhe von 30 Mrd. € (Wahlversprechen, nicht umgesetzt)
- Tatsächliche erwartete Ausgabenkürzungen in der Höhe von 2,7 Mrd. €
- Ausgabenintensive Reformen
- Gründung der Zweckgesellschaft PagoPA S.p.A.

SPENDING REVIEW AUSWIRKUNGEN

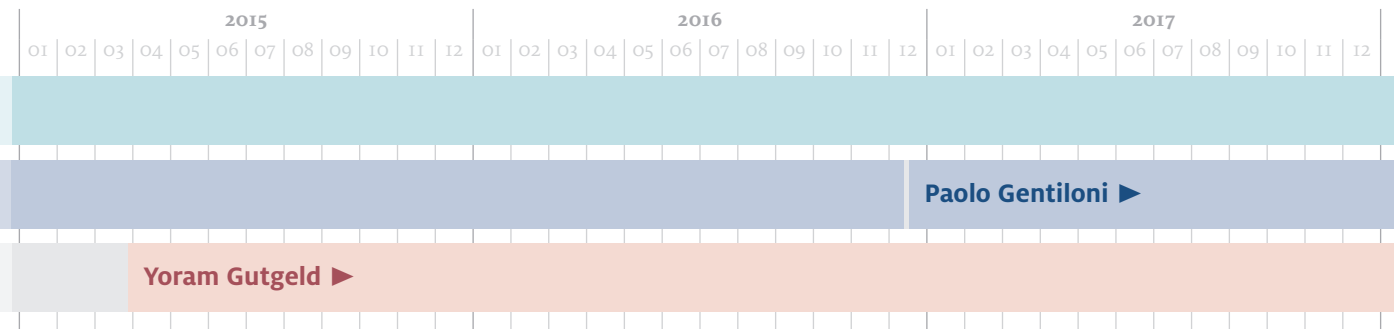
- (Erwartete) Steuererhöhung
- Defizit- und Schuldenerhöhung
- (Erwartete) negative Auswirkungen auf die Wirtschaftsleistung
- Rückgang der Investitionen



 <p>ROMANO PRODI</p>	<p>SPENDING REVIEW EREIGNISSE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einführung von Spending Reviews • Commissione tecnica per la finanza pubblica (CTFP) 	<p>SPENDING REVIEW AUSWIRKUNGEN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Staatsausgaben steigen weiter • Viele Projekte werden nicht umgesetzt 	 <p>SILVIO BERLUSCONI</p>	<p>SPENDING REVIEW EREIGNISSE</p> <ul style="list-style-type: none"> • MEF übernimmt Spending Review-Aktivitäten • Herausforderungen der SR sind die Wirtschaftskrise und der Spread 	<p>SPENDING REVIEW AUSWIRKUNGEN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bis 2009 steigen die Staatsausgaben weiter • 2010 gibt es eine erste Ausgabensenkung durch lineare Kürzungen
--	--	---	---	---	--



 <p>MATTEO RENZI</p>	<p>SR - EREIGNISSE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortsetzung der Spending Reviews, aber keine Rentenreform • Vorzeitiges Ende der SR aufgrund der (gescheiterten) Verfassungsreform 	<p>SR - AUSWIRKUNGEN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einsparungen werden für expansive Fiskalpolitik verwendet • Steuerdruck wird gesenkt • Zentralisierung der Einkäufe • Rückgang der Investitionen • Weniger Finanzmittel für die Provinzen 	 <p>PAOLO GENTILONI</p>	<p>SPENDING REVIEW EREIGNISSE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortsetzung der von Renzi begonnenen Spending Reviews 	<p>SPENDING REVIEW AUSWIRKUNGEN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einsparungen werden für expansive Fiskalpolitik verwendet • Steuerdruck wird gesenkt • Zentralisierung der Einkäufe • Rückgang der Investitionen • Weniger Finanzmittel für die Provinzen
---	---	---	--	--	--



<p>SONDERKOMMISSAR CARLO COTTARELLI Der Ökonom Cottarelli hat die Entwicklung der italienischen Spending Reviews wie kein Zweiter geprägt.</p>		
	<p>SPENDING REVIEW EREIGNISSE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stärkung der Rolle des Sonderkommissars • Einsparungsplan über 34 Mrd. € (Realisierungszeitraum: 3 Jahre) 	<p>SPENDING REVIEW AUSWIRKUNGEN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einleitung einer neuen, ehrgeizigen Spending Review-Phase • Kurze Amtszeit, Spending Reviews werden von Regierung Renzi (teilweise) fortgeführt

-  Regierungspartei
-  Ministerpräsident
-  Spending Rewiev

Inhalt

1	Einleitung	8
2	Spending Reviews – Versuch einer begrifflichen Präzisierung	11
3	Aufbau des italienischen Staates und Überblick über den Staatshaushalt	15
3.1	Aufbau des Staates	15
3.2	Entwicklung der Staatschulden und des Haushaltsdefizits	16
3.3	Entwicklung der Ausgaben der öffentlichen Verwaltung	18
3.4	Wofür gibt der italienische Staat Geld aus?	23
4	Die Regierung Prodi (2006-2008)	25
5	Die Regierung Berlusconi IV (2008-2011)	29
6	Die Regierung Monti (2011-2013)	37
6.1	Das Ende der Regierung Monti	45
7	Die Regierung Letta (2013-2014)	47
	Exkurs: Der Sonderkommissar für Spending Reviews	48
7.1	Der Sonderkommissar Cottarelli	49
7.1.1	Die Ziele der Spending Reviews unter Cottarelli	50
7.1.2	Cottarelli und die „sieben Todsünden“ Italiens	51
7.1.3	Der Einsparungsplan von Cottarelli	53
7.1.4	Die Endphase der Amtszeit Cottarellis unter der Regierung Renzi	58
7.3	Das Ende der Regierung Letta	59
8	Regierung Renzi (2014-2016)	61
9	Regierung Gentiloni (2016-2018) und das Ende der Spending Reviews	70
10	Spending Reviews in Italien – Versuch einer Bilanz	72
10.1	Bewertung der Spending Reviews auf staatlicher Ebene	72
10.1.1	Spending Reviews unter Prodi und Berlusconi	72
10.1.2	Spending Reviews unter Monti	73
10.1.3	Zwischenbilanz der Einsparungen im Zeitraum 2009-2013	75
10.1.4	Spending Reviews der Kommissare Cottarelli und Gutgeld	76
10.1.5	Bewertung der Spending Reviews durch den Rechnungshof	79
10.1.6	Bewertung der Spending Reviews durch die Medien	81
10.1.7	Wissenschaftliche Bewertung der Spending Review-Erfahrungen in Italien	84
10.2	Auswirkungen der Spending Reviews auf die Regionen	88

11 Internationaler Vergleich – Spending Reviews in der EU	91
11.1 Staatsausgaben im internationalen Vergleich (Benchmarking)	91
11.2 Spending Reviews in der EU	92
12 Regierungen Conte I und II	100
12.1 Die Lega-M5S Regierung von Giuseppe Conte und das Gegenteil von Spending Reviews (06-2018 bis 08-2019)	100
12.2 Die PD-M5S Regierung von Giuseppe Conte (ab 09.2019)	106
13 Zusammenfassung	108
14 Empfehlungen auf Basis der italienischen Erfahrungen	111
 Abkürzungsverzeichnis	 116
Grafik- und Tabellenverzeichnis	117
Bibliografie	119

1 Einleitung

Die im Jahre 2007 ausgebrochene globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat die öffentlichen Haushalte einiger EU-Länder beträchtlich unter Druck gesetzt. In der Absicht, die vielfach in Mitleidenschaft gezogenen Banken zu rekapitalisieren und das Vertrauen der Investoren wiederherzustellen, haben die Staaten interventionistische Maßnahmen ergriffen, die zu einer Erhöhung der Haushaltsdefizite und der Staatsschulden geführt haben. In der Folge begannen einige Regierungen, ihre aus den Fugen geratenen öffentlichen Haushalte durch eine Reihe von Einsparungsmaßnahmen (Austerity-Politik) wieder zu sanieren bzw. in Einklang mit den Maastrichtkriterien zu bringen. Diese Ausgabenkürzungen sollen das Haushaltsdefizit reduzieren oder sogar einen Budgetüberschuss ermöglichen – unter der Voraussetzung, dass die staatlichen Einnahmen konstant bleiben – um letztendlich in der Lage zu sein, die Staatsschulden zu tilgen bzw. den Zinsdienst zu leisten. Eine Politik der Einsparungen (Austerity-Politik) ist und bleibt umstritten. Auf der einen Seite stimulieren öffentliche Ausgaben die Wirtschaft durch die Bereitstellung von Einkommen für die öffentlich Bediensteten und eröffnen den Unternehmen Möglichkeiten, den öffentlichen Verwaltungen ihre Produkte und Dienstleistungen zu verkaufen. Zudem hat jede Kürzung der öffentlichen Ausgaben unmittelbare Auswirkungen auf die Führung bzw. Bereitstellung öffentlicher Dienste (Schulen, Gesundheitsfürsorge, soziale Wohlfahrt bis hin zur inneren und äußeren Sicherheit). Kürzungen von staatlichen Ausgabenprogrammen reduzieren die Kaufkraft von Familien und die Umsätze der Unternehmen. Wenn sich die Lebensbedingungen verschlechtern, haben die Einsparungsmaßnahmen auch Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen, da verringerter Konsum und Handel zu geringeren Steuereinnahmen führen. Dem gegenüber eröffnet die Einsparungspolitik den Regierungen die Möglichkeit „unnötige Ausgaben“ loszuwerden. Die Fortführung von Ausgabenprogrammen stärkt die Bürokraten und ihr Einfluss nimmt im Zeitverlauf zu. Auch Interessensvertreter und Politiker fordern zusätzliche Geldmittel, um die Wünsche ihrer Mitglieder bzw. Wähler zu erfüllen. Einsparungsmaßnahmen sind insbesondere in einer Situation notwendig, wenn derartige großzügige Ausgabenprogramme finanziell nicht mehr nachhaltig sind. Die Befürworter von Einsparungsmaßnahmen führen ins Treffen, dass die Einsparungen kurzfristig durchaus destabilisierend wirken können, aber langfristig zu einer besseren Allokation der Ressourcen führen werden. Wenn die Ausgaben öffentlicher Programme reduziert werden, werden Arbeitnehmer im privaten Sektor und nicht im öffentlichen Dienst Arbeit suchen. Ebenso werden sich Unternehmen umorientieren und nicht mehr für verschwenderische öffentliche Beschaffungsaufträge lobbyieren. Aber es gibt auch ein alternatives Argument. Eine Reduktion der Investitionen kann zwar kurzfristig positive Wirkungen entfalten, aber langfristig gesehen, die Fähigkeit eines

Landes schwächen, zu prosperieren. Daher sollten öffentliche Investitionen in die Infrastruktur nicht im gleichen Ausmaß gekürzt werden, wie die laufenden Ausgaben.

Eine im letzten Jahrzehnt in Mode gekommene Form der Implementierung einer Einsparungspolitik ist die Durchführung von sogenannten Spending Reviews. Sie überprüfen die öffentlichen Ausgaben, bewerten dabei ihre Effekte (auf Effizienz und Effektivität) und machen Vorschläge, welche Kürzungen gemacht werden sollen. Mehrere Länder haben im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise Spending Reviews durchgeführt. Dazu zählen das Vereinigte Königreich, Frankreich, Italien, Irland, die Niederlande, Schweden, Dänemark, Kanada und Neuseeland. Einige dieser Initiativen hatten einen engeren Fokus bei der Überprüfung der Ausgaben. Andere waren allgemeiner angelegt, indem sie die Ausgabenprogramme in Abhängigkeit ihrer Effektivität und Effizienz priorisieren.

Im Mittelpunkt dieser Publikation stehen die Spending Reviews, die in den letzten 15 Jahren von den wechselnden Regierungen Italiens durchgeführt wurden, um die staatlichen Haushalte mit den Anforderungen der EU in Einklang zu bringen. Die Aufarbeitung der Erfahrungen Italiens mit den Spending Reviews können Hinweise für den deutschsprachigen Raum geben, wie mögliche Spending Review-Initiativen gestartet und gestaltet werden können. Die Fallstudie Italien basiert auf der Auswertung von offiziellen Dokumenten und Berichten der Regierung, Beiträgen in den Medien sowie wissenschaftlichen Veröffentlichungen.

Die wechselnden Regierungen Italiens hatten in ihren Spending Reviews unterschiedliche Herangehensweisen, weshalb die Struktur der Kapitel dieser Arbeit nicht immer homogen ist. Ziel dieser Publikation ist es, die verschiedenen Ansätze der Spending Reviews sowie die beteiligten Akteure hervorzuheben. Aus diesem Grund wird der Leser im Laufe der Arbeit feststellen, dass der Fokus manchmal auf der Regierung selbst und manchmal auf den sogenannten Spending Review-Kommissaren liegt. Unter der parteilosen Experten-Regierung von Mario Monti spielten die Kommissare beispielsweise eine Nebenrolle im Vergleich zur Regierung selbst, die unter den ehemaligen schlechten Bedingungen sehr rasch und direkt agieren musste. Während der Regierung von Enrico Letta war hingegen Sonderkommissar Carlo Cottarelli die treibende Kraft der Spending Review-Bestrebungen. Cottarelli nimmt generell eine zentrale Rolle in dieser Studie ein, da seine Spending Review-Interventionen sehr detailliert beschrieben und dokumentiert sind: Einerseits veröffentlichte Cottarelli selbst Bücher und Artikel, die seine Erfahrung genau beschreiben. Andererseits wurde Cottarelli eine starke mediale Aufmerksamkeit zuteil, die weitere Details zu den beschlossenen Maßnahmen und geplanten Ziele ergänzt.

Das Interesse für die Erstellung einer Fallstudie zu den Spending Reviews in Italien entstand durch die zahlreichen Analysen und Auswertungen, die das Institut für Public Manage-

ment im Zeitraum 2014-2018 für den Ausschuss zur Überprüfung der öffentlichen Ausgaben, die Spending Review-Kommission der Autonome Provinz Bozen – Südtirol, durchgeführt hat.

Darüber hinaus weist die deutsche Literatur kaum Beiträge auf, die sich mit dem Thema der Spending Reviews in Italien befassen. Zahlreiche und detaillierte Informationen sind nur in italienischer oder englischer Sprache zu finden. Aus diesem Grund stellt diese Arbeit eine wichtige Informationsquelle auf Deutsch dar.

2 Spending Reviews – Versuch einer begrifflichen Präzisierung

Obwohl sich Spending Reviews in Regierungskreisen großer Beliebtheit erfreuen, gibt es keine eindeutige Definition des Begriffs und auch keine allgemeingültige Vorgangsweise für den Einsatz dieses Instruments zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte (Catalano & Erbacci, 2018; Agasisti, Arena, Catalano & Erbacci, 2015). Trotz der Bemühungen der OECD, das Phänomen Spending Reviews konzeptionell zu präzisieren (OECD, 2011; OECD, 2013), zeigen die länderspezifischen Fallstudien (beispielsweise Vereinigtes Königreich, Kanada, Niederlande, Frankreich, Italien), dass die unterschiedliche inhaltliche Dimensionierung der Spending Reviews stark von den nationalen Gegebenheiten und den supranationalen Rahmenbedingungen (beispielsweise EU) abhängig sind.

Robinson (2013; 2018) versteht unter einem „Spending Review“ den Prozess der Entwicklung und Umsetzung von Einsparungsmaßnahmen auf der Grundlage einer systematischen Überprüfung der bestehenden Ausgaben von öffentlichen Verwaltungen unter der Berücksichtigung bestehender Rechtsnormen. Mit Spending Reviews versucht die Regierung eines Landes einerseits, den öffentlichen Haushalt (Budget) zu stabilisieren und andererseits die Effektivität (Wirksamkeit) und Effizienz (Wirtschaftlichkeit) der öffentlichen Ausgaben zu verbessern (Monacelli & Pennisi, 2010). Mit Hilfe von Spending Reviews kann eine Regierung wieder die Kontrolle über den öffentlichen Haushalt erlangen. Durch die Umsetzung der Einsparungsvorschläge eröffnen sich einer Regierung finanzielle Spielräume, die die Verfolgung strategischer Zielsetzungen ermöglichen. Die Einsparungsmaßnahmen können dahingehend unterschieden werden, ob sie operativer oder strategischer Natur sind (Robinson, 2013): Operative Einsparungen verfolgen das Ziel der Effizienzsteigerung des Ressourceneinsatzes unter Beibehaltung des bestehenden Leistungsspektrums der öffentlichen Verwaltungen hinsichtlich Quantität und Qualität. Das Einsparungspotential wird durch die Änderung der Art und Weise, wie die öffentlichen Dienste erbracht werden, ermöglicht. Im Vergleich dazu verfolgen strategische Einsparungen das Ziel, die Effektivität (Wirksamkeit) des Ressourceneinsatzes zu verbessern. Hier wird das Einsparungspotential durch die Kürzung bzw. Streichung von Ausgaben für wenig effektive Leistungen, Programme, Transfers und Projekte realisiert.

In der Vergangenheit haben mehrere Länder (beispielsweise Niederlande, Dänemark, Finnland) Spending Reviews mit unterschiedlicher Intensität durchgeführt. Mit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise haben sich die Spending Review-Initiativen in vielen OECD-Staaten jedoch deutlich intensiviert. Zu diesen Ländern zählt auch Italien, dessen traditionell prekäre Haushalts- und Wirtschaftslage sich durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise weiter verschlimmert hat.

Agasisti et al. (2015) haben versucht, das Phänomen der Spending Reviews anhand verschiedener Dimensionen zu klassifizieren:

1) Organisation der Spending Reviews

Die erste Dimension betrifft die organisatorische Verankerung der Spending Reviews im politisch-administrativen System eines Landes. Sie repräsentiert den Grad der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung der damit verbundenen Aktivitäten. Spending Reviews können entweder zentral von einer einzigen (mit internen oder externen Experten bestückten) Arbeitsgruppe durchgeführt werden, die beim Ministerpräsidenten oder im Finanzministerium angesiedelt ist oder dezentral in den verschiedenen Ministerien. (Agasisti et al., 2015)

2) Kriterien zur Überprüfung der öffentlichen Ausgaben

Die zu analysierenden Ausgabenprogramme können anhand verschiedener Kriterien bewertet werden, um Einsparungspotentiale zu identifizieren (Robinson, 2018; Agasisti et al., 2015):

- Relevanz: Erzielt das Ausgabenprogramm einen Outcome (Wirkung), der für die Gesellschaft von Bedeutung ist?
- Redundanz: Gibt es eine Vielzahl von (konkurrierenden) Ausgabenprogrammen, die einen ähnlichen Zweck verfolgen?
- Effizienz (Wirtschaftlichkeit): Können die öffentlichen Leistungen mit weniger Ressourceneinsatz (Input) ohne Qualitätsverlust bereitgestellt werden?
- Effektivität (Zweckmäßigkeit, Wirksamkeit): Erzielt das Ausgabenprogramm die intendierte Wirkung (Outcome)? Falls nicht, kann es so modifiziert werden, dass es die beabsichtigten Wirkungen hervorbringt?
- Fairness: Ist die Verteilung der öffentlichen Leistungen bzw. der Transferzahlungen an die Leistungsempfänger gerecht?
- Privatisierungsfähigkeit: Erbringt der Staat Leistungen, die auch vom privaten Sektor (Unternehmen, Nonprofit-Organisationen) oder der Zivilgesellschaft (z. B. Nachbarschaftshilfe) erbracht werden können?

3) Art der Einsparungsmaßnahmen

Diese Dimension versucht eine Klassifikation anhand der Spending Review-Maßnahmen. Dabei können folgende Interventionstypen unterschieden werden (Agasisti et al., 2015):

- Lineare Kürzungen (cheese slicing)

Bei diesen Einsparungsmaßnahmen handelt es sich um prozentuelle Kürzungen (beispielsweise Kürzung aller Ermessensausgaben der Ministerien um fünf Prozent), viel-

fach quer über alle Ausgabenbereiche (across the board cuts). Sie stellen eine im Budgetierungsprozess bewährte Vorgangsweise dar, die leicht umsetzbar ist (es sind keine Evaluierungen notwendig) und eine Art Opfersymmetrie erzeugt, da alle Ausgabenverantwortlichen in gleicher Weise betroffen sind. Aus dieser Kürzungsmethode resultieren nur dann Effizienzgewinne, wenn die betroffenen Verwaltungseinheiten über „slack resources“ (Überschussressourcen) verfügen, ansonsten bewirkt ein derartiges Vorgehen nur eine mengenmäßige und/oder qualitätsmäßige Verringerung der öffentlichen Dienste. Lineare Kürzungen differenzieren auch nicht zwischen Ausgabenprogrammen mit hoher oder geringer Priorität und haben häufig nachteilige Auswirkungen auf die Effektivität öffentlicher Ausgaben, etwa im Fall der Kürzung von Investitionsausgaben. Nichtsdestotrotz stellen lineare Kürzungen eine einfache und schnell umsetzbare Form der Einsparungen dar, die häufig eingesetzt werden, wenn eine Regierung vor einer Konsolidierungsherausforderung steht. Die Länderstudien zeigen aber auch, dass unter Einsatz von evaluationsbasierten Spending Review-Prozessen Regierungen umso eher auf lineare Kürzungen verzichten.

- Nicht-lineare Kürzungen (targeted cuts)

Diese Form der Einsparungsmaßnahmen sieht selektive Ausgabenkürzungen vor, die Ausgabenprogramme bzw. ausgabenverantwortliche Organisationseinheiten in einem unterschiedlichen Ausmaß betreffen. Eine derartige Vorgangsweise erfordert sorgfältige Evaluationen, um entscheiden zu können, welche Ausgabenprogramme von den Kürzungen ausgenommen werden sollen.

- Effizienzsteigerung

Die Effizienz öffentlicher Leistungen steigt, wenn die Kosten je Leistungseinheit bei gleichbleibender Qualität sinken. Kennzahlen, die Kosten-Leistungs-Relationen abbilden, sind für die Identifizierung von Einsparungen auf Grund von Effizienzgewinnen hilfreich. Zeitanalysen und ein Benchmarking der Aufgabenbereiche bzw. Politikfelder hinsichtlich der Kosten je Leistungseinheit können sehr aufschlussreich sein. Weitere Methoden zur Effizienzsteigerung sind Geschäftsprozessanalysen zur Straffung des Leistungserstellungsprozesses und Kostenanalysen, die idealerweise auf einer implementierten Kosten- und Leistungsrechnung beruhen. Solche Effizienz- bzw. Wirtschaftlichkeitsanalysen sind integraler Bestandteil des Spending Review-Prozesses.

- Strategische Priorisierung

Im Mittelpunkt stehen hier Einsparungsoptionen, die sich aus der Identifizierung von Ausgabenprogrammen ergeben, die entweder völlig ineffektiv sind (d.h. sie erzielen nicht die intendierte Wirkung) oder deren Kosteneffektivität mangelhaft ist (d.h. sie erzielen die intendierte Wirkung zu einem bestimmten Grad, aber die Ausgaben sind in Relation zur erzielten Wirkung viel zu hoch). In der Folge können kosteneffektive Aus-

gabenprogramme priorisiert und weniger kosteneffektive gestrichen oder redimensioniert werden. Hier geht es weniger um Effizienz (Input und Output), sondern um die Effektivität (Outcome) der Verwaltung.

Aus ihren Erhebungen haben Agasisti et. al (2015) zwei Spending Review-Modelle abgeleitet: Das Modell eines strategischen Spending Reviews und jenes eines technischen Spending Reviews. Strategische Spending Reviews sind dezentral organisiert, evaluieren die öffentlichen Ausgabenprogramme hinsichtlich Effektivität und setzen strategische Prioritäten. Im Gegensatz dazu sind technische Spending Reviews zentralistisch organisiert und durch lineare Kürzungen sowie Maßnahmen zur Effizienzsteigerungen gekennzeichnet.

Die Kernvoraussetzung jeglicher Art von Spending Reviews bildet der politische Wille zu Ausgabenkürzungen und Einsparungen. Sogar die Eliminierung reiner Verschwendungen – sprich derjenigen Ausgaben, die gekürzt werden könnten, ohne die angebotenen Dienstleistungen zu reduzieren – kann ohne einen klaren politischen Willen nicht durchgesetzt werden: Auch verschwenderische Ausgaben sind eine Einkommensquelle für diejenigen, denen die öffentlichen Gelder zugutekommen. Somit kann ihre Eliminierung widersprüchlich sein (Cottarelli, 2015a). Die Fiskalpolitik der Regierung unterscheidet sich in diesem Sinne von Geldpolitik der Zentralbank, da bei der Letzten Entscheidungen durchaus von Experten und Technokraten allein getroffen werden können (Cottarelli, 2015a).

Schließlich darf auch nicht vergessen werden, dass die Reformprozesse der öffentlichen Ausgaben, die aus den Spending Reviews resultieren, oft erst mittelfristig Ergebnisse erzielen. Aus diesem Grund wäre es falsch, die Spending Reviews als ein Instrument zur unmittelbaren Bereitstellung von Ressourcen zu betrachten. Cottarelli rät davon ab, den Fokus der Spending Reviews auf kurzfristige Einsparungen zu legen. Stattdessen gilt es, umsichtige Überprüfungs- und Reformprozesse einzuleiten, die auf mittel- bis langfristige Ergebnisse ausgerichtet sind (Cottarelli, 2015b).

3 Aufbau des italienischen Staates und Überblick über den Staatshaushalt

3.1 Aufbau des Staates

Bevor die Spending Reviews der verschiedenen italienischen Regierungen erläutert werden, ist es für ein besseres Verständnis erforderlich, einen Überblick über den administrativen Aufbau des italienischen Staates und seiner Gebietskörperschaften zu geben. Mit ca. 60 Mio. Einwohnern ist Italien gemeinsam mit Deutschland, Frankreich, Spanien und dem Vereinigten Königreich eines der größten Länder Europas. Die Italienische Republik setzt sich aus den Gemeinden, Provinzen, Großstädte mit besonderem Statut, Regionen und dem Staat zusammen (Art. 114, Abs. 1), die jeweils autonome Körperschaften mit eigenen Statuten, Befugnissen und Aufgaben bilden (Art. 114, Abs. 2). Fünf der 20 Regionen verfügen über eine in Sonderstatuten festgelegte Autonomie (Art. 116, Abs. 1). Zu dieser Gruppe gehören die zwei Hauptinseln Sizilien und Sardinien sowie die Grenzregionen Trentino - Alto Adige/Südtirol, Friaul - Julisch Venetien und Aostatal /Vallée d'Aoste. Die autonome Region Trentino - Alto Adige/Südtirol ist in den autonomen Provinzen Bozen und Trient unterteilt (Art. 116, Abs. 2). Der Artikel 117 unterscheidet die Kompetenzen des Staates von denjenigen der Regionen. Dabei sind die ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis des Staates (2. Absatz) sowie die Aufgabenbereiche mit konkurrierender Gesetzgebung zwischen Staat und Regionen aufgelistet (3. Absatz), während die Regionen über die sogenannte Residualkompetenz verfügen, d.h. ihnen steht die Gesetzgebungsbefugnis in allen übrigen Bereichen zu (4. Absatz).

Um diese Kompetenzen wahrnehmen und ihre Aufgaben erfüllen zu können besitzen die italienischen Gebietskörperschaften „Finanzautonomie für Einnahmen und Ausgaben“ (Art. 119, Abs. 1). Sie verfügen über „eigene Einnahmequellen“, „erheben eigene Steuern und Einnahmen“ und „sind an den Einnahmen aus den Staatssteuern beteiligt, die sich auf ihr Gebiet beziehen“ (Art. 119, Abs. 2). Obwohl laut Artikel 119, Absatz 3 ein staatlicher Ausgleichsfonds vorgesehen ist, sollten die Gebietskörperschaften durch die eigenen Einnahmequellen in der Lage sein, „die ihnen zugewiesenen öffentlichen Befugnisse zur Gänze zu finanzieren“ (Art. 119, Abs. 4). Der Staat hat außerdem die Möglichkeit, „zusätzliche Mittel“ und „besondere Maßnahmen“ zugunsten bestimmter Gebietskörperschaften zu gewähren (Art. 119, Abs. 5). Der Zweck solcher Entscheidungen kann beispielsweise die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, des sozialen Zusammenhaltes und der sozialen Solidarität sein oder die Beseitigung wirtschaftlicher und sozialer Ungleichheiten sowie die Sicherstellung einer effektiven Ausübung der Personenrechte (Art. 119, Abs. 5). Die Regionen, Gemeinden, Provinzen und Großstädte mit besonderem Status besitzen ein eigenes Vermögen. Neuverschuldung ist nur

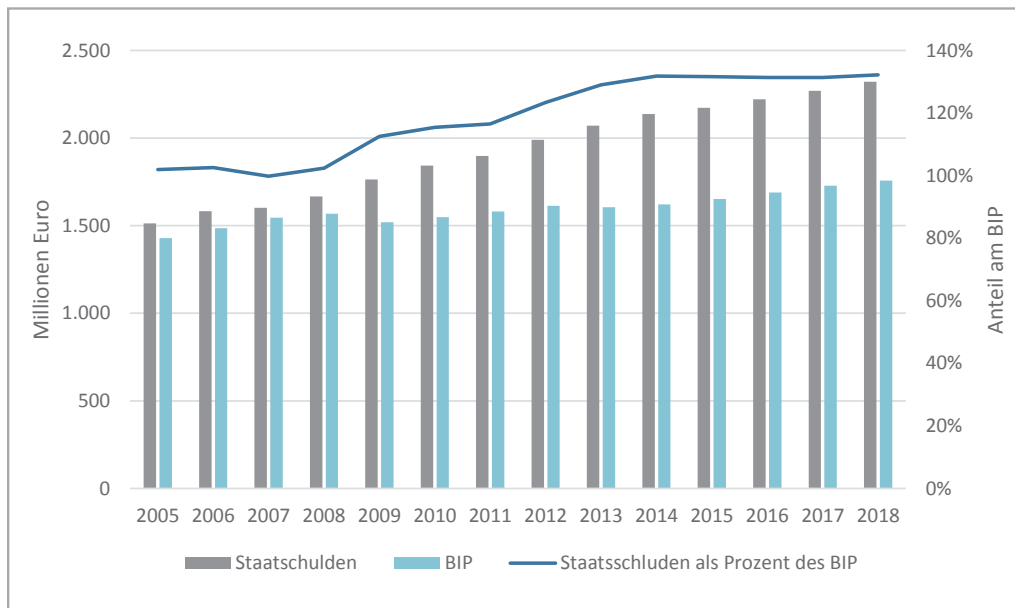
„zur Finanzierung von Investitionsausgaben“ erlaubt und der Staat haftet nicht für die Schulden der Gebietskörperschaften (Art. 119, Abs. 6).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die öffentliche Verwaltung Italiens dezentral aufgebaut ist und der Staat den Lokalkörperschaften umfangreiche Verwaltungsbefugnisse einräumt. Die Republik verfolgt gleichzeitig das Subsidiaritätsprinzip sowohl auf vertikalen als auch horizontalen Ebene (Chiesa, 2016). Zur öffentlichen Verwaltung gehören die zentralstaatlichen Ministerien und deren territoriale Niederlassungen. Die öffentlichen Bildungseinrichtungen, die Universitäten und die öffentlichen Forschungsinstitute sind auch Teil davon, genauso wie die Regionen, die Provinzen, die Großstädte mit besonderem Status und die Gemeinden. Auch die Berggemeinschaften, die Handels-, Industrie-, Landwirtschafts- und Handelskammern sowie das staatliche Gesundheitssystem und die lokalen Gesundheitsbetriebe sind Teile der öffentlichen Verwaltung (Chiesa, 2016).

3.2 Entwicklung der Staatschulden und des Haushaltsdefizits

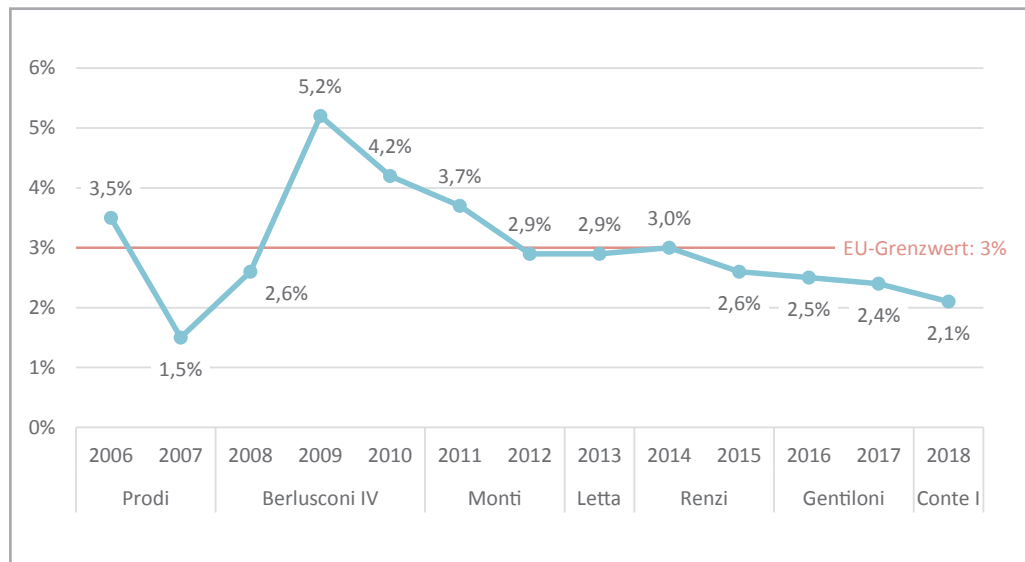
Um die Italienischen Spending Reviews einordnen zu können ist es nötig, neben dem Aufbau des Staates einen Überblick über die Entwicklung der Staatschulden sowie des Haushaltsdefizits zu geben. Diese beiden Kennzahlen bilden einerseits die Grundlage und den Ausgangspunkt der Spending Review-Bestrebungen und können andererseits als Messgröße für deren Erfolg dienen.

Wie Grafik 1 zeigt, sind die italienische Staatschulden – absolut betrachtet – nie gesunken. In einigen Jahren konnte eine kleine relative Senkung der Schuldenquote dank eines vorteilhaften BIP-Wachstums erzielt werden. Die Grafik zeigt jedoch auch, dass das BIP Italiens bis zum Jahr 2014 im Verhältnis zu den Staatschulden weniger stark gewachsen ist. Positiv zu vermerken ist, dass das Verhältnis zwischen BIP und den Staatsschulden in den letzten Jahren zumindest konstant gehalten werden konnte.

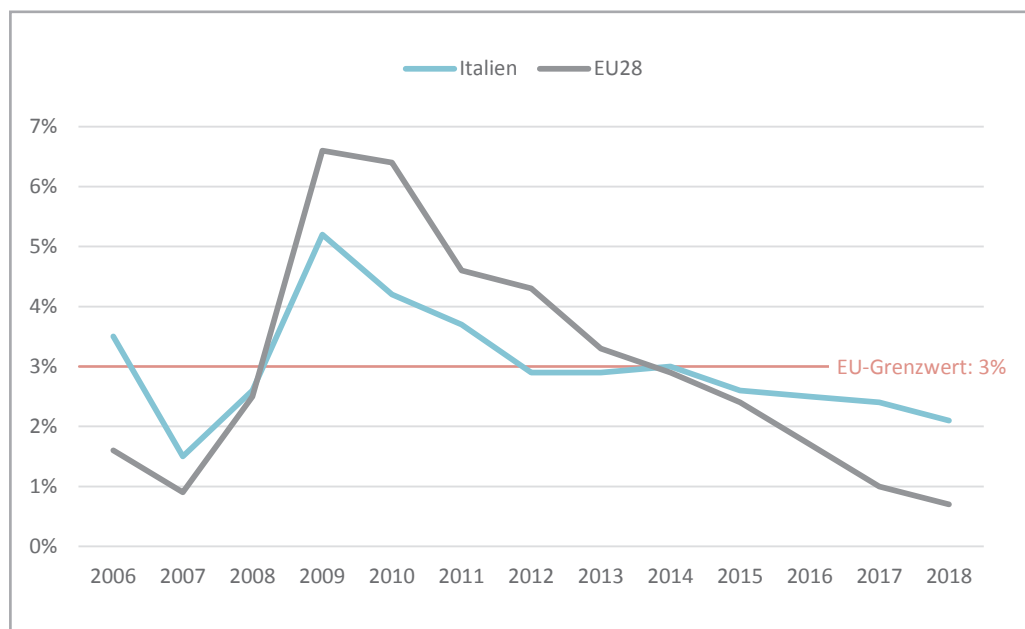


Grafik 1: Entwicklung der Staatschulden und des BIP Italiens

Grafik 2 zeigt hingegen die Entwicklung des Haushaltsdefizits als Prozent des BIP Italiens. Die jährlichen Defizite werden dabei den in dieser Arbeit analysierten Regierungen zugeordnet. Die rote Linie zeigt die von der EU in den Maastricht-Kriterien vorgesehene Defizit-Obergrenze von 3 Prozent. Dabei ist anzumerken, dass ein Jahresdefizit formell nur einer Regierung – derjenigen, die am Ende des Jahres die Schlussbilanz verabschiedet – zugeordnet wird. Somit wurde beispielsweise die Bilanz 2018 von Conte I unterschrieben, obwohl bis Juni noch die Regierung Gentiloni im Amt war. Grafik 3 liefert einen Überblick über die Defizientwicklungen Italiens im Vergleich zu denjenigen der Europäischen Union und der Euro-Länder.



Grafik 2: Entwicklung des italienischen Haushaltsdefizits als Anteil am BIP

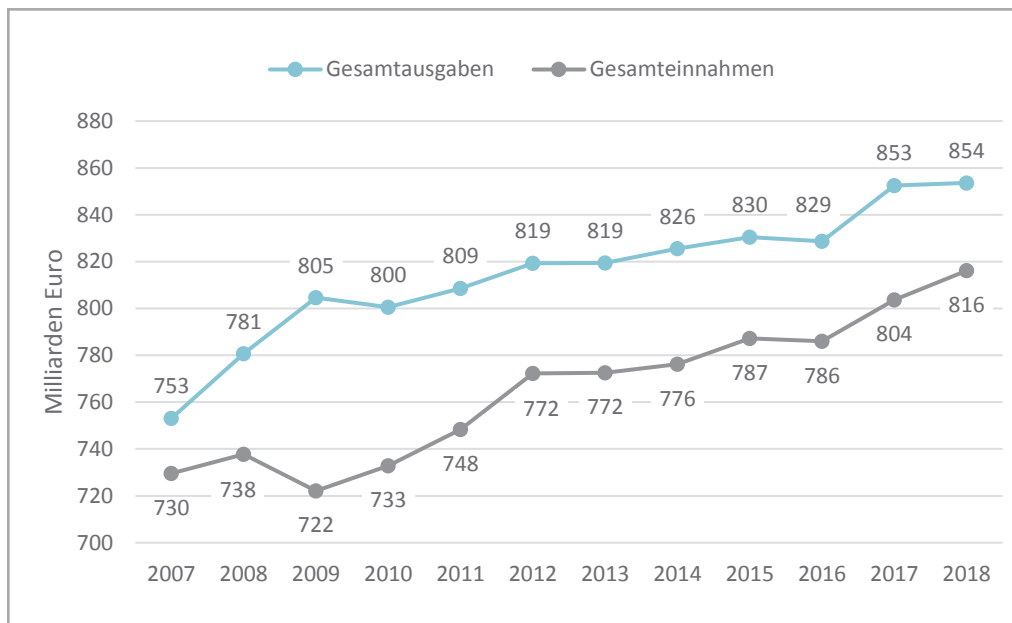


Grafik 3: Italiens Haushaltsdefizit im Vergleich mit der EU

3.3 Entwicklung der Ausgaben der öffentlichen Verwaltung

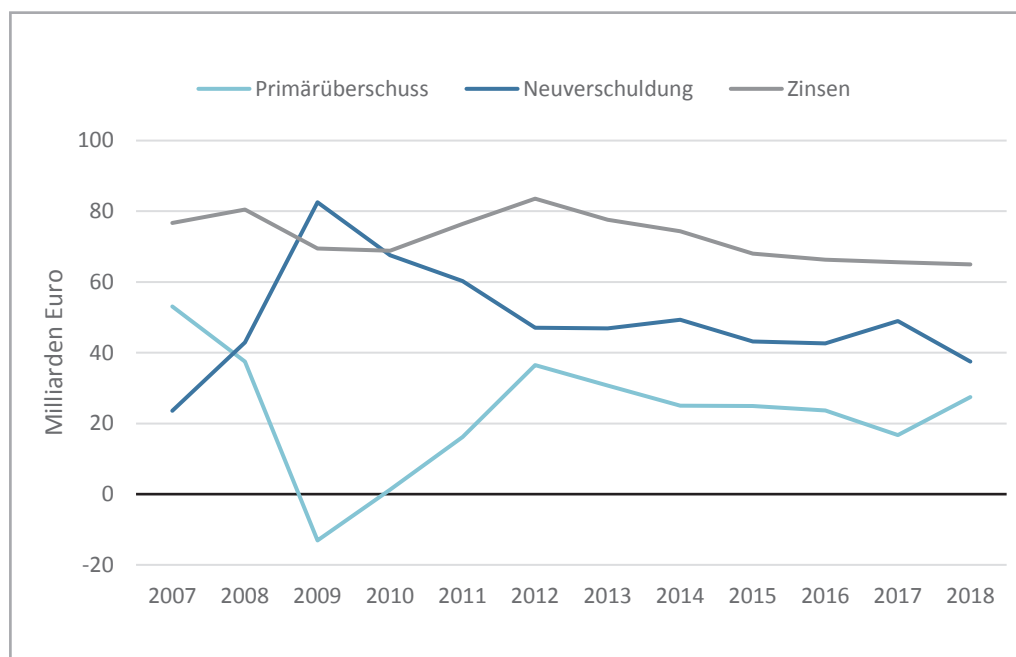
Die Staatsausgaben Italiens haben zwischen 2007 und 2018 um mehr als 100 Milliarden € zugenommen. Gleichzeitig sind auch die Einnahmen erheblich gestiegen, jedoch nicht gleich stark. Dieses Ungleichgewicht liegt insbesondere im sprunghaften Anstieg der Ausgaben zwischen 2007 und 2009 um mehr als 50 Mrd. €. Die Einnahmen hingegen stiegen zwar von

2007 auf 2008 um ca. 8 Mrd. €, nahmen 2009 aber um mehr als 15 Mrd. € ab. Die Periode 2010-2018 zeigt eine weitgehend lineare Zunahme der Ausgaben von insgesamt ca. 50 Mrd. €, während die Einnahmen im gleichen Zeitraum um mehr als 95 Mrd. € gestiegen sind. Grafik 4 zeigt die Entwicklung der Staatsausgaben und -einnahmen in Italien während der Periode 2007-2018. Da die Gesamteinnahmen in allen Jahren hinter den Ausgaben zurückbleiben, zeigt die Grafik auch indirekt, dass die Staatsschulden Italiens seit 2007 ununterbrochen gestiegen sind.



Grafik 4: Entwicklung der italienischen Staatsausgaben und -einnahmen zwischen 2007 und 2018

Die Differenz aus den Staatsausgaben und -einnahmen und damit die Entwicklung der Verschuldung des Landes schwankt von Jahr zu Jahr. Die Entwicklung der Staatsschulden fiel im Jahr 2009 am negativsten aus, da die öffentliche Verwaltung ein Minus von 82,55 Mrd. realisierte. 2009 ist auch das einzige Jahr des Betrachtungszeitraums, in dem Italien einen negativen Primärüberschuss erzielt hat. Bis 2018 ist die jährliche Nettoneuverschuldung auf 37,5 Mrd. € gesunken. Dennoch steht außer Zweifel, dass die Staatsschulden ein massives Problem für Italien und seinen Haushalt darstellen. Allein die jährlichen Zinszahlungen machen fast 10% der Staatsausgaben aus und belaufen sich auf durchschnittlich 72 Mrd. € pro Jahr. Zwischen 2007 und 2018 sind so insgesamt mehr als 872 Mrd. € an Zinszahlungen angefallen, also mehr als die jährlichen Staatsausgaben. Grafik 5 zeigt neben den jährlichen Zinszahlungen auch die Entwicklungen der erzielten Primärüberschüsse sowie die jährliche Neuverschuldung:



Grafik 5: Entwicklung der Primärüberschüsse, der Neuverschuldung und der Zinszahlungen Italiens

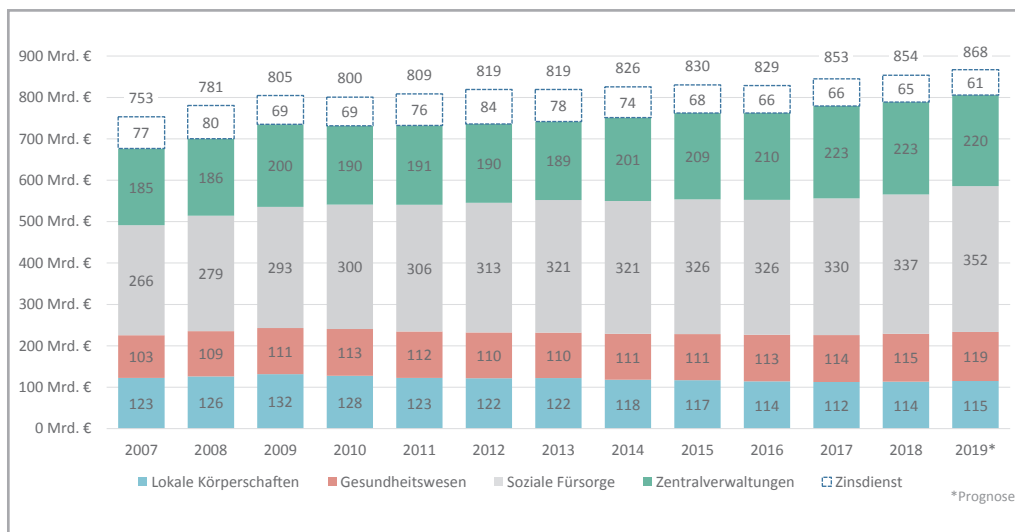
Die Gesamtausgaben des Staates können für die weiteren Analysen unterteilt werden. Für diese Studie besonders relevant ist die Unterscheidung der Ausgabenkomponenten zwischen den staatlichen Zentralverwaltungen, dem Bereich der sozialen Fürsorge (in erster Linie durch das INPS¹) sowie den peripheren Verwaltungen mit den jeweiligen Anteilen an den Sanitätsausgaben. Diese Aufteilung, dargestellt in Grafik 6 sowie in der Tabelle I, stellt den Referenzpunkt für die gesamte Publikation dar und soll dem Leser einen Überblick über die Entwicklung der Ausgaben nach Kompetenzen im Zeitraum 2007-2018 geben. Grundlage der Übersicht bilden die Primärausgaben, also die Staatsausgaben abzüglich der Zinszahlungen auf Staatsschulden. Der Zinsdienst selbst ist rückläufig und fiel im Jahr 2018 fast 20 Mrd. € geringer aus als noch 2012.

Die folgenden allgemeinen Anmerkungen können über die Gesamtperiode, die in dieser Arbeit betrachtet wird, gemacht werden.

- Den größten Ausgabenblock bildet der Bereich der sozialen Fürsorge. Diese Ausgaben umfassen Rentenzahlungen, Transferzahlungen an Familien, Arbeitslosengelder, Behindertengelder und ähnliche Unterstützungsleistungen. Diese Ausgabenkomponente weist einen steigenden Trend auf und hat zwischen 2007 und 2018 um mehr als 70 Mrd. € zugenommen. Die erwartete Zunahme zwischen 2018 und 2019 liegt bei ca. 16 Mrd. €.

¹ Istituto Nazionale Previdenza Sociale = Nationalinstitut für soziale Fürsorge

- Der zweitgrößte Ausgabenblock betrifft die peripheren Verwaltungen. Dazu zählen in erster Linie die Regionen, die anderen lokalen Gebietskörperschaften wie Gemeinden und Provinzen aber auch die Universitäten. Diese Ausgabenkomponente ist relativ konstant und zwischen 2007 und 2018 um nur 3 Mrd. € gestiegen. Für 2019 wird eine Zunahme von ungefähr 5 Mrd. € erwartet. Die Ausgaben für das Gesundheitswesen werden den Lokalverwaltungen zugerechnet und sind für beinahe die Hälfte der Gesamtausgaben der peripheren Verwaltungen verantwortlich. In Summe entfallen mehr als die Hälfte der jährlichen gesamtstaatlichen Primärausgaben auf die soziale Fürsorge und das Gesundheitswesen.
- Die staatlichen Zentralverwaltungen, dazu zählen in erster Linie die Ministerien, belegen den dritten Platz. In der Periode 2007-2018 ist diese Ausgabenkomponente um knapp 40 Mrd. € angestiegen, es wird jedoch ein Rückgang für das Jahr 2019 erwartet.



Grafik 6: Italiens Staatsausgaben nach Ausgabenkomponenten (BDAP, 2019)

Tabelle 1: Italiens Staatsausgaben nach Ausgabenkomponenten im Detail (BDAP, 2019)

Jahr (Ausgaben in Mio. €)	2007	2008	2009	2010	2011	
Staatliche Gesamtausgaben	753.127	780.664	804.661	800.494	808.562	
Zinsdienst	76.660	80.461	69.457	68.836	76.416	
Primärausgaben	676.467	700.203	735.204	731.658	732.146	
Ausgaben Soziale Fürsorge	265.873	278.659	292.574	300.444	306.163	
Ausgaben Zentralverwaltungen	185.120	185.904	199.578	190.442	191.218	
Ausgaben lokale Gebietskörperschaften*	225.474	235.640	243.052	240.772	234.765	
*davon Sanität	102.858	109.484	111.327	113.131	112.255	

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ²
	819.337	819.381	825.502	830.425	828.676	852.530	853.618	868.293
	83.566	77.605	74.379	68.061	66.288	65.598	64.979	61.316
	735.771	741.776	751.123	762.364	762.388	786.932	788.639	806.977
	313.145	320.607	320.713	325.598	326.012	330.008	336.615	352.304
	190.455	189.364	201.386	208.600	209.793	223.219	223.071	219.878
	232.171	231.805	229.024	228.166	226.583	226.070	228.953	233.558
	110.461	109.614	110.961	111.240	112.504	113.611	115.410	118.560

3.4 Wofür gibt der italienische Staat Geld aus?

Im Rahmen einer Analyse der Staatsausgaben lassen sich die folgenden drei Rollen des Staates unterscheiden (Cottarelli, 2015a):

- a) Staat als Einkäufer;
- b) Staat als Arbeitgeber;
- c) Staat als Transferzahler.

Tabelle 2: Kategorisierung der italienischen Staatsausgaben (Cottarelli, 2015a)

Rollen des Staates	Ausgaben (Jahr 2013)	Ausgabentyp
Staat als Einkäufer	169 Mrd. € (davon 38 Mrd. € Investitionen)	Kauf von Produkten und Dienstleistungen Investitionen
Staat als Arbeitgeber	165 Mrd. €	Entlohnung der öffentlich Bediensteten
Staat als Transferzahler	380 Mrd. € (davon 33 Mrd. € an Unternehmen, 19 Mrd. € an Drittländer und die restlichen 328 Mrd. € an Privatpersonen)	Ausgaben für Transfers an Privatpersonen, Familien, Unternehmen und Drittländer

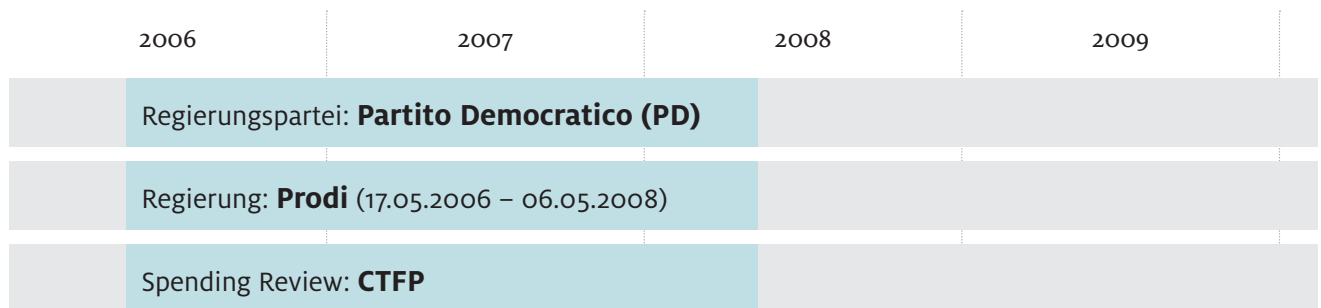
Die Ausgaben für Einkäufe sind meist leichter zu kürzen, da die Einsparungen beim Kauf von Sach- und Dienstleistungen keine direkten Auswirkungen für die Bevölkerung und Lobbys haben (Cottarelli, 2015a). Allerdings kann die Qualität der öffentlich angebotenen Dienstleistungen sinken, wobei dies vermieden werden kann, solange die Einsparungen die Ineffizienzen (Verschwendung) im System adressieren. Außerdem sind Widerstände bei jenen Wirtschaftssubjekten zu erwarten, bei denen der Staat versucht, die Leistungen billiger einzukaufen. Dazu zählen in erster Linie die Lieferanten. Wenn die laufenden Ausgaben Großteiles aus Gesundheitsausgaben bestehen (im Jahr 2013 ungefähr 70 Mrd. €), dann kann deren Senkung auch zu politischen Widerständen führen (Cottarelli, 2015a).

Eine Kürzung der Personalausgaben würde starke Proteste von Seiten der Arbeitnehmer sowie der Gewerkschaften hervorrufen. Vorgezogene Pensionierungen könnten eine mögliche Lösung darstellen, obwohl die daraus resultierenden Einsparungen eher gering wären (Cottarelli, 2015a). Erhebliche soziale und politische Spannungen sind bei einer Senkung der Transferleistungen zugunsten von Familien zu erwarten, genauso wie bei Kürzungen der Transferzahlungen an Unternehmen und Landwirte (Cottarelli, 2015a).

Wenn man durch die Spending Reviews die Ineffizienzen im System adressieren und eliminieren will, dann sind diese drei Rollen des Staates betroffen. Dies bedeutet, dass Effizienzsteigerungen durch Einsparungen bei den Einkäufen, bei den Personalausgaben oder bei den Transferzahlungen erzielt werden müssen. Cottarelli (2015a) weist in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit von Kürzungen des Personalstandes hin. Die Durchführung eines Spending Review-Prozesses setzt die Bereitschaft voraus, die Auswirkungen der Einsparungsmaßnahmen zu akzeptieren. Entscheidungsträger müssen bereit und gewillt sein, Ressourcen in allen Ausgabekapiteln einzusparen, auch beim Personal oder bei den Transferzahlungen.

In dieser Hinsicht hat Italien noch Nachholbedarf, vor allem bei der Bereitschaft zu Einsparungen beim Personal (Cottarelli, 2015b). Das heißt nicht, dass Einsparungen zwingend durch Personalkündigungen realisiert werden müssen. Vielmehr sind auch Alternativen in Betracht zu ziehen, beispielsweise selektive Nichtnachbesetzung in manchen Sektoren oder die interne Erbringung von Dienstleistungen, die bisher extern beschafft wurden, um das bestehende Personal effektiver einzusetzen (Cottarelli, 2015b).

4 Die Regierung Prodi (2006-2008)



Im Jahre 2006 tauchte der Begriff „Spending Review“ zum ersten Mal in der italienischen Haushalts- bzw. Budgetpolitik auf. Zu dieser Zeit stand die Regierung unter der Führung von Ministerpräsident Romano Prodi (17.05.2006 bis 08.05.2008). Sein Wirtschafts- und Finanzminister Tommaso Padoa-Schioppa hat diese für Italien neue Form von Haushaltsanalysen initiiert. Ziel war es, den Ressourceneinsatz des Staates einer grundsätzlichen Überprüfung zu unterziehen, um den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen effizientere öffentliche Dienste zur Verfügung zu stellen (De Ioanna, 2013).

Im Jahr 2006 betrugen die gesamtstaatlichen Ausgaben 742,09 Mrd. €, davon entfielen 68,88 Mrd. € auf den Zinsdienst. Somit beliefen sich die Primärausgaben Italiens 673,21 Mrd. € (Istat, 2019). Unter Prodi gehörte eine Reduktion der öffentlichen Dienste nicht zu den obersten Prioritäten der Spending Reviews, auch wenn dies nicht ausgeschlossen wurde (De Ioanna, 2013). Für Monacelli und Pennisi (2010) verfolgten die Spending Reviews damals folgenden drei Ziele:

- Modernisierung des Erstellungsprozesses des Staatshaushalts;
 - Stärkung der Allokationsfunktion des Staatshaushaltes;
- Flexibilisierung der Verwendung der finanziellen Ressourcen verknüpft mit einer stärkeren Ergebnisorientierung und -verantwortung.

Zur Erreichung dieser Ziele wurde eine Ad-hoc-Kommission – bestehend aus zehn Experten (darunter eine Frau) der öffentlichen Finanzwirtschaft – mit der Bezeichnung „Commissione tecnica per la finanza pubblica (CTFP)“⁴³ eingerichtet. Die offizielle Gründung der Kommission wurde am 16. März 2007 in der Pressemitteilung Nr. 46 des Wirtschafts- und

Finanzministeriums bekannt gegeben. Zu den vordringlichsten Aufgaben der CTFP gehörte die Durchführung von Spending Reviews (Ministero dell'economia e delle finanze, 2007). Das Spending Review-Programm der Regierung Prodi fand im Finanzgesetz 296/2007 vom 27. Dezember 2006 seine normative Verankerung. Die Errichtung der Kommission, ihre Aufgabenbereiche, ihre Handlungsfelder sowie die ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen sind im Artikel 1 (§§ 474 bis 481) des oben genannten Gesetzes geregelt. Die CTFP war kein unabhängiges Organ, sondern sie gehörte, gem. Art. 1, § 474, dem Ministerium für Wirtschaft und Finanzen an, das auch teilweise die Aufgaben (Art. 1, § 475) sowie die Finanzierung (Art. 1, § 481) der Kommission direkt bestimmen konnte. Die Kommission unterlag einer quartalsweisen Berichtspflicht gegenüber dem Wirtschafts- und Finanzministerium und einer jährlichen gegenüber dem Parlament (Ministero dell'economia e delle finanze, 2007). Die CTFP wurde von der Ragioneria Generale dello Stato⁴, die sich auch im Wirtschafts- und Finanzministerium befindet, unterstützt. Die Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Kernaufgaben der CTFP gemäß § 474 Finanzgesetz 296/2007 vom 27.12.2006.

Tabelle 3: Prodi: Aufgaben der Commissione tecnica per la finanza pubblica (CTFP)

Aufgaben	Politikfelder	Identifizierte Handlungsfelder	Rechtliche Grundlagen
<ul style="list-style-type: none"> • Identifizierung von Schwachstellen • Formulierung von Verbesserungsmaßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> • Transport • Infrastruktur • Justiz • Inneres • Bildung 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebietskörperschaften • Personalwesen und Verwaltungsverfahren • Transferpolitik 	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetz 296/2006, „legge finanziaria per il 2007“, Art. 1, §§ 474-481 • Gesetz 244/2007, Art. 3, §§ 67-73 • Gesetzesdekret 112/2008 bzw. Gesetz 133/2008, Art. 45, § 3

Die Arbeit der Expertenkommission konzentrierte sich auf fünf zentrale Politikfelder, auf die ungefähr 30 Prozent der laufenden Ausgaben und 26 Prozent der Investitionsausgaben entfallen. Dies sind die Bereiche Verkehr, Infrastruktur, Justiz, Inneres und Bildung (Monacelli & Pennisi, 2010). Zu den Aufgaben der CTFP gehörten die Identifizierung möglicher Schwachstellen in den analysierten Sektoren und die Entwicklung von Vorschlägen für eine effizienz- und wirkungsorientierte Umverteilung der finanziellen Ressourcen in den betrachteten Politikfeldern. Effizienz, Effektivität und Qualität stellten in diesem Zusammenhang Schlüsselwörter für diesen Prozess dar (Monacelli & Pennisi, 2010). Der Wirtschafts- und

⁴ Allgemeine Abteilung für Finanzen und Haushalt des Staates.

Finanzminister Padoa-Schioppa äußerte vor dem Parlament zum Thema CTFP und Spending Reviews die Notwendigkeit, die Steuergelder besser auszugeben, um das Problem des mangelnden Wirtschaftswachstums Italiens zu lösen (Padoa-Schioppa, 2007). In der öffentlichen Diskussion über den Staatshaushalt werden in Italien entweder die großen Posten – etwa Zahlungen an die EU – oder über die kleinen Posten – meist Mehrausgaben mit dem Ziel, die Beliebtheit der Politiker bei der Wählerschaft zu fördern – diskutiert. Die Ausgabenposten dazwischen, wie beispielsweise die Verteidigungs- und die Bildungsausgaben, werden nur selten thematisiert. Die Ursache für das Fehlen derartiger Diskussionen in der Öffentlichkeit lag in der mangelnden Transparenz der Staatsausgaben für die Öffentlichkeit. Innerhalb eines Jahres erarbeitete die CTFP sowohl spezifische Vorschläge für die einzelnen analysierten Sektoren als auch Vorschläge für Probleme genereller Art, die von mehreren Ministerien während der Spending Reviews aufgeworfen wurden (Monacelli & Pennisi, 2010).

Im Rahmen der Spending Reviews wurden drei Handlungsfelder identifiziert (Monacelli & Pennisi, 2010):

- Steigerung der Effizienz der Gebietskörperschaften (Regionen, Provinzen und Gemeinden);
- Verbesserung der Personalverwaltung und von ausgewählten Verwaltungsverfahren;
- Verbesserung der Transferpolitik vom Zentrum zur Peripherie und zu anderen Subjekten.

Die Regierung Prodi legte nicht nur viel Wert auf ihr Spending Review-Projekt, sondern war auch bereit, dieses mit entsprechenden Ressourcen auszustatten. Ungefähr 7,5 Mio. € wurden für die Überprüfungen bereitgestellt. Art. 1, § 477 des Gesetz Nr. 296/2006 bewilligte der CTFP 1,2 Mio. € für Beratungsverträge und für die Schaffung eines technischen Sekretariats. § 481 ermächtigte zur Ausgabe von weiteren 5 Mio. € zur Stärkung der Finanzanalyseaktivitäten und -werkzeuge. Teile davon dienten der Einstellung von qualifiziertem Personal. Die beiden Kammern des Parlaments erhielten zusätzlich jeweils 600.000 €, damit das Parlament über bessere Kommunikations- und Kooperationsstrukturen verfügen konnte. Im Jahre 2008 wurde die CTFP infolge des Regierungswechsels mit Gesetzesdekret (decreto legge, D.L.)⁵ Nr.112 aufgelöst. Das von der italienischen Regierung am 25. Juni 2008 erlassene Gesetzesdekret wurde am 6. August 2008 vom Parlament durch das Gesetz 133/2008 bestätigt. Die Finanzierungsmittel, die für die CTFP vorgesehen waren, wurden einem Fonds des Wirtschafts- und Finanzministeriums (MEF) gutgeschrieben. Das Jahr 2008 brachte für Italien

5 Gesetzesdekrete sind im Art. 77 der italienischen Verfassung festgelegt. Sie werden von der Regierung in Notsituationen erlassen. Sie müssen binnen 60 Tage vom Parlament in Gesetze umgewandelt werden, ansonsten verlieren sie ihre Rechtswirksamkeit. Ein Gesetzesdekret unterscheidet sich von einem gesetzvertretenden Dekret (decreto legislativo, D. Lgs.), das von der Regierung erlassen wird, nachdem das Parlament sie damit beauftragt hat.

nicht nur einen Regierungswechsel, sondern auch eine dramatische Verschlechterung der Wirtschaftslage. Infolge der im Vorjahr in den USA ausgebrochenen Finanzkrise verschlechterte sich die wirtschaftliche Situation in ganz Europa. Besonders negativ wirkte sich die Finanz- und Wirtschaftskrise dabei auf Italien aus. Bis heute hat sich Italien – im Vergleich zu vielen anderen EU-Ländern – von diesem Einbruch der Wirtschaft nicht vollständig erholt.

5 Die Regierung Berlusconi IV (2008-2011)



Mit den Parlamentswahlen im April 2008 begann die XVI. Legislaturperiode, in der Silvio Berlusconi seine vierte Amtszeit (08.05.2008 bis 16.11.2011) als Ministerpräsident antrat. Genau zu diesem Zeitpunkt brach die Weltwirtschaftskrise aus, die erhebliche Auswirkungen auf die europäischen Staaten hatte (Tuccari, 2014). Obwohl manche Autoren die Meinung vertreten, dass die Rezession Italien erst nach ungefähr drei Jahren erreicht hätte (Tuccari, 2014), waren schon im Jahre 2008 klare Anzeichen der Krise erkennbar (Bankitalia, 2018). Die Regierung Berlusconi IV befand sich bereits inmitten einer Rezession. Boeri (2010) schrieb in der Finanzzeitung „Il Sole 24 Ore“, dass die wichtigste Entscheidung der Regierung Berlusconi IV jene war, nichts zu unternehmen. Boeri (2010) übte einerseits starke Kritik an der Regierung, die trotz klarer Signale keine Gegenmaßnahmen ergriffen hat. Diese Vorgehensweise führte zum schlimmsten Einbruch in der Wirtschaftsproduktion (kumulierter Rückgang des BIP um 6,5 Prozent) in der Nachkriegszeit Italiens (Boeri, 2010). Andererseits argumentierte Boeri (2010), dass die absolute Untätigkeit der Regierung paradoxerweise zu positiven Effekten geführt hat, wie die Vermeidung eines erhöhten Haushaltsdefizits durch interventionistische Maßnahmen. Im Jahre 2010 war nämlich auch die Staatsschuldenkrise innerhalb der Eurozone an einem kritischen Punkt angelangt. Dieser Aspekt lässt die Untätigkeit von Berlusconi in einem anderen Licht erscheinen (Boeri, 2010). Laut Boeri (2010) waren die Haushaltsbudgets nicht das eigentliche Problem während der Wirtschaftskrise. Viel schlimmer war die künftige Wachstumsprognose des Landes. Berlusconi ließ nämlich die mittelfristige Wirtschaftsentwicklung völlig außer Acht und ergriff keine Maßnahmen zur Ankurbelung der Wirtschaft (Boeri, 2010). Auch laut Di Mascio, Galli, Natalini und Ongaro (2019a) stellte das fehlende Wirtschaftswachstum das eigentliche Problem Italiens dar. Die hohen Staatsschulden sind im Vergleich zum fehlenden Wirtschaftswachstum sogar zweitrangig, da die Nachhaltigkeit der Staatsschulden genau vom Wirtschaftswachstum abhängt (Di Mascio et al., 2019a). Besonders einzigartig und nicht wirklich hilfreich war auch die Kommunikations-

strategie der Regierung Berlusconi IV. Anstatt die Öffentlichkeit und die Opposition über die immanente Rezession zu informieren und zur Verantwortung aufzurufen, leugnete die Regierung im Konzert mit den Medien das Vorhandensein einer Krise ständig und versuchte, den Glauben zu verbreiten, dass Italien die Krise sehr gut überstanden hätte (Boeri, 2010). Im Jahre 2010 wurde immer deutlicher, dass die Strategie von Berlusconi, die Krise zu beschönigen, nicht von einem dauerhaften Erfolg gekrönt war. Die Bevölkerung realisierte, dass die Regierung die Wahrheit und die Fakten stets verbarg (Boeri, 2010). Die von Prodi eingeführten Spending Reviews wurden unter Berlusconi IV nur teilweise fortgesetzt. Das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen (MEF) übernahm die Aufgaben der CTFP, die aufgelöst wurde. Innerhalb dieses Ministeriums wurden Arbeitsgruppen zur Analyse und Überprüfung der Staatsausgaben eingerichtet, die die Zusammenarbeit zwischen MEF und den zentralstaatlichen Verwaltungseinheiten erleichtern sollten. Das dafür verabschiedete Gesetz 196/2009 (später geändert durch das Gesetz 39/2011) schloss im Artikel 39 §1 eine zusätzliche Belastung der öffentlichen Finanzen für die Schaffung solcher Arbeitsgruppen aus. Bis zum Jahre 2010 versuchte Silvio Berlusconi, die öffentliche Verwaltung auf der Basis des New Public Managements zu modernisieren, wie beispielsweise das gesetzvertretende Dekret (D. Lgs.) 150/2009 zeigt: Dieses zielte darauf ab, das am 4. März 2009 erlassene Gesetz 16/2009 zur Optimierung der Produktivität der öffentlichen Arbeit sowie der Effizienz und Transparenz der öffentlichen Verwaltungen umzusetzen. Der Fokus liegt dabei auf der Messung der Performance und das Dekret gilt deshalb als ein Versuch, das New Public Management in Italien einzuführen. Im Art. 3 werden die öffentlichen Verwaltungen deutlich dazu aufgefordert, die eigene Performance zu messen und durch Vergleiche mit den Daten aus der Gesamtverwaltung zu evaluieren. Leistungsprämien für überdurchschnittliche Performance sowohl auf individueller als auch organisationaler Ebene sind ebenfalls vorgesehen. Transparenz und Kommunikation werden im Art. 3, Abs. 3 als Schlüsselfaktoren identifiziert. Der Prozess zur Stärkung des Performance-Managements besteht gemäß Art. 4 aus sechs Phasen: Die Definition und Zuteilung der Ziele stellen den Anfang des Prozesses dar. Als Zweites erfolgt die Ressourcenzuweisung. In der dritten Phase werden die laufenden Aktivitäten überprüft und eventuelle Korrekturmaßnahme umgesetzt. Die Messung und Evaluierung der individuellen und kollektiven Performance beginnen unmittelbar danach. Durch die Zuerkennung von Prämien wird die Leistung belohnt und valorisiert. Schließlich werden die erreichten Ergebnisse der Verwaltungsspitze, den Bürgern, den Empfängern der Dienstleistungen sowie den dafür zuständigen internen und externen Organen vorgestellt. Für die Evaluierung und Messung der Performance sind sowohl unabhängige Organe als auch die Führungskräfte der jeweiligen Verwaltungseinheit zuständig. Darüber hinaus wird auch eine Ad-hoc-Kommission zur Bewertung der Transparenz und Integrität der öffentlichen Verwaltungen gegründet. Diese Bemühungen wurden jedoch bald eingestellt und erst mit Ministerpräsident Matteo Renzi

teilweise wieder aufgenommen (Di Mascio et al., 2019a). Anfang 2011 befand sich das Kabinett Berlusconi IV aufgrund innerparteilicher Konflikte bereits in einer geschwächten Position. Im Verlaufe des Sommers spitzten sich diese Konflikte weiter zu und die Ratingagenturen stuften die Kreditwürdigkeit Italiens herab. Der Renditeabstand (Spread) zwischen BTP (Rendite für italienische Staatsanleihen) und den deutschen Bundesanleihen begann sich stark zu vergrößern. Erst 2011 begann die Regierung Berlusconi IV, der Finanz- und Wirtschaftskrise die höchste Priorität beizumessen (Tuccari, 2014). Die Unfähigkeit der Regierung Berlusconi IV, eine Kompromisslösung zwischen nationalen und internationalen Anforderungen zu finden, resultierte einerseits in großen Zugeständnissen, die jedoch keine Chance auf Einhaltung hatten, sowie in kleineren Interventionspaketen, die wenig zufriedenstellend waren. Das Vertrauen in den Ministerpräsidenten sank beträchtlich, während der Druck auf Italien exponentiell zu wachsen begann. Im Mai 2011 gelang es Berlusconi, ein Unterstützungspaket des Internationalen Währungsfonds (IWF) in Höhe von 80 Mrd. € – und die damit verbundenen Auflagen – abzuwenden. Gleichzeitig musste der Ministerpräsident akzeptieren, dass der IWF die Reform- und Einsparungspakte Italiens überwacht (Benvenuti, 2017). Die zunehmende Eurokrise und die wackelige Regierungskoalition riefen den Präsidenten der Republik auf den Plan, der sowohl die Regierung als auch die Opposition dazu aufforderte, rasch zu handeln und so wenig wie möglich zu diskutieren. Im Juli 2011 genehmigte das italienische Parlament tatsächlich außerordentlich schnell ein Sparpaket in der Höhe 48 Mrd. € (Benvenuti, 2017). Mit dem Gesetzesdekret 98/2011, Art. 9 – umgesetzt mit Änderungen durch das Gesetz 111/2011 – wurde ab dem Jahr 2012 ein neuer Spending Review-Zyklus eingeleitet. Beide Rechtsnormen wurden im Juli 2011 innerhalb von 10 Tagen erlassen. Diese Maßnahmen griffen jedoch zu kurz und nach zehn Tagen scheinbarer Ruhe geriet der Spread erneut außer Kontrolle. Zu diesem Zeitpunkt schien die Regierung Berlusconi den Ereignissen ausgeliefert zu sein (Benvenuti, 2017). Der Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB) Trichet, gemeinsam mit seinem Nachfolger und ehemaligen Direktor der „Banca d'Italia“⁶ Draghi, schickte einen Brief zum Palazzo Chigi⁷ mit der klaren Aufforderung nach detaillierten und einschneidenden Reformpaketen. Berlusconi versprach zu handeln, konnte die von der EZB gesetzte Frist für die Abgabe von Einsparungsvorschlägen jedoch nicht einhalten, wodurch die Frustration der EU-Kommission weiter anstieg (Benvenuti, 2017). Ein zusätzlicher Schritt wurde mit dem Dekret 138/2011 gemacht, mit welchem neue Einsparungen beschlossen wurden. Das am 13. August 2011 erlassene Gesetzesdekret sah jedoch lediglich vor, dass das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen bis zum 30. November 2011 dem Parlament ein Einsparungsprogramm vorzulegen hat (Art. 1, § 1) und dass das Ministerium ab 2012 mit der

6 Italienische Nationalbank

7 Palazzo Chigi ist der Sitz der italienischen Regierung in Rom.

Umsetzung der Spending Review-Vorschläge beginnen muss. Die letzte Maßnahme war bereits im D.L.⁸ 98/2011 beinhaltet und wurde als unzureichend bewertet.

In der Tabelle 4 werden die Auswirkungen der drei erwähnten Gesetzesdekrete Berlusconi zusammengefasst. Durch die Gegenüberstellung der davon bedingten Änderungen der Staatsausgaben und –einnahmen in der Periode 2011 bis 2014 werden die finanziellen Auswirkungen auf die italienische Nettoverschuldung⁹ aufgezeigt.¹⁰ Bei der Berechnung des Saldos ist zu beachten, dass Einnahmensteigerungen, also eine Zunahme des Steueraufkommens, zu einem Rückgang der Nettoverschuldung führen. Stattdessen führen Ausgabensteigerungen, also eine Zunahme der öffentlichen Ausgaben, zu einem Anstieg der Nettoverschuldung. Ein negatives Ergebnis beim Saldo der Nettoverschuldung bedeutet demnach einen Beitrag zur Abnahme der Staatschulden und ist positiv zu werten.

8 Gesetzesdekret (decreto legge, D. L.)

9 Die Nettoverschuldung ist die Bruttoverschuldung abzüglich finanzieller Vermögenswerte, die Schuldurkunden entsprechen. Diese finanziellen Vermögenswerte sind Währungsgold und Sonderziehungsrechte, Bargeld und Einlagen, Schuldverschreibungen, Darlehen, Versicherungen, Renten und standardisierte Einlagensicherungssysteme sowie sonstige Forderungen (Knoema, 2018)

10 Die Daten stammen aus dem Buchbeitrag von Di Mascio et Al. „A Tale of Path-Dependent Public-sector Shrinkage“ und werden auch von anderen Quellen bestätigt.

Tabelle 4: Berlusconi: Realisierte Auswirkungen der Gesetzesdekrete auf die öffentlichen Finanzen in Mio. €
(Di Mascio et al., 2019a)

Gesetzesdekret		2010	2011	2012	2013	2014	Gesamt- wirkung
D.L. 78/2010 (Ufficio legislativo - Gruppo PD Camera dei Deputati, 2010)	Veränderung des Steueraufkommens	+693	+4.095	+10.091	+8.004	---	+22.883
	Veränderung der öffentlichen Ausgaben	+662	-7.958	-14.891	-16.975	---	-39.162
	Auswirkung auf die Nettoverschuldung	-31	-12.053	-24.982	-24.979	---	-62.045
D.L. 98/2011 (Ragioneria Generale dello Stato, 2011-2014)	Veränderung des Steueraufkommens	---	+1.871	+6.609	+13.285	+28.295	+50.060
	Veränderung der öffentlichen Ausgaben	---	-237	+1.031	-11.121	-19.677	-30.004
	Auswirkung auf die Nettoverschuldung	---	-2.108	-5.578	-24.406	-47.972	-80.064
D.L. 138/2011 (Ragioneria Generale dello Stato, 2011-2014)	Veränderung des Steueraufkommens	---	+732	+14.068	+22.121	+10.521	+47.442
	Veränderung der öffentlichen Ausgaben	---	---	-8.630	-7.738	-1.301	-17.669
	Auswirkung auf die Nettoverschuldung	---	-732	-22.698	-29.859	-11.822	-65.111

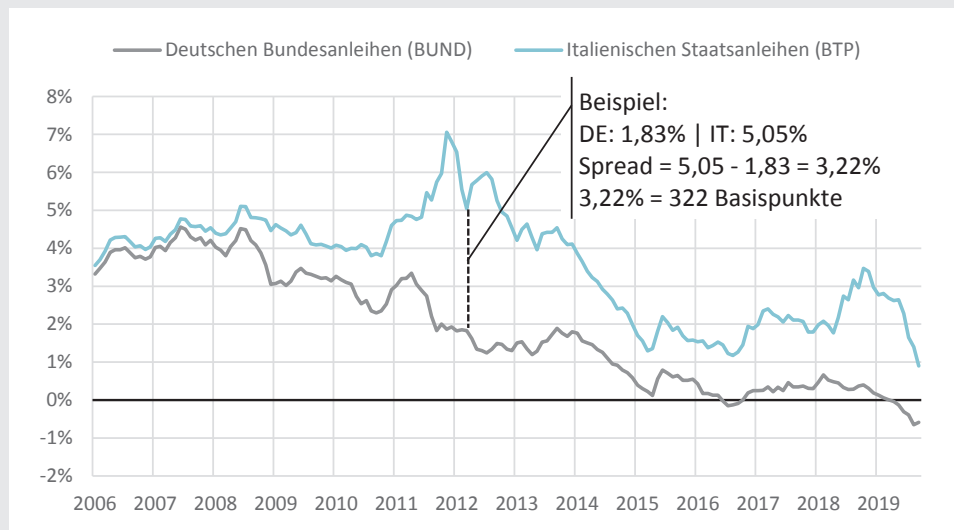
Der relative Stillstand der italienischen Entscheidungsfindung verkomplizierte die Lösung der Eurokrise wesentlich und die anderen Eurostaaten hielten ihre Unzufriedenheit nicht geheim (Benvenuti, 2017; Jones, 2011). Berlusconi versuchte mittels eines Briefes an den Europäischen Rat, sein Bemühen nach Reformen erneut zu bestärken. Eine der wichtigsten Reformen – die Pensionsreform – wurde im Schreiben jedoch gar nicht erwähnt (Benvenuti, 2017). Der Brief konnte weder die Staats- und Regierungschefs der EU-Länder noch die internationalen Märkte überzeugen und die Lage verschlechterte sich weiter (Benvenuti, 2017; Jones, 2011). In dieser Situation versuchte Berlusconi sogar, populistische Lösungen zu ergreifen, um die Aufmerksamkeit von seiner Regierung abzuwenden. Er beschuldigte den Euro und die linksdemokratischen Parteien, die Italien in die Währungsunion geführt haben, für die gesamte Krise verantwortlich zu sein. Seiner Meinung nach habe der Euro nie wirklich jemanden überzeugt. Da seine Aussage die Situation noch mehr verschlimmerte, nahm er sie

einige Tage später mittels einer offiziellen Erklärung zur Unterstützung des Euro zurück (Il Corriere della Sera, 2011). Berlusconi konnte das Geschehen in Italien nicht mehr kontrollieren und seine Ausreden verschlechterten die Lage noch mehr. Er verneinte die Wirtschaftskrise, wies auf „volle Restaurants“ in Italien hin und kritisierte die Bürokratie Italiens, da er nicht einmal einen Minister seiner Regierung feuern konnte. Das Einzige, was ihm gelang, war ein Vertrauensverlust in seine Person auf nationaler und internationaler Ebene, da er nicht einmal seine Minister unter Kontrolle halten konnte (Jones, 2011). Am 16. November 2011 trat Berlusconi zurück, nachdem er Merkel, Sarkozy und Napolitano beschuldigte, für seinen Glaubwürdigkeitsverlust verantwortlich zu sein (Benvenuti, 2017). Von einer Konspiration kann man jedoch nicht sprechen, da das Ende der Regierung Berlusconi IV viel mehr auf seine Unfähigkeit zurückzuführen ist, die Herausforderungen der Eurokrise zu bewältigen (Benvenuti, 2017). Der Druck aus den anderen Euroländern war auf Grund der Bedeutung Italiens für die Eurozone zu erwarten. Benvenuti (2017) betont auch, dass Berlusconi selbst die Entscheidung traf, zurückzutreten.

Exkurs: Was ist der Spread?

Der Spread wird in Basispunkten angegeben und bringt den Renditeabstand zwischen zwei Anleihen gleicher Laufzeit zum Ausdruck. Dabei werden die deutschen Bundesanleihen aufgrund ihres sehr guten Ratings als Referenz herangezogen (Mantovani, 2018). Der Spread ist ein guter Indikator für die „Gesundheit“ der Wirtschaft eines Landes. Eine starke Wirtschaft weist wenig Risiko auf und dementsprechend niedrig sind die Renditen (Mantovani, 2018). Durch den Spread lässt sich auch der Druck der Finanzmärkte auf eine Landeswährung messen (Di Mascio et al., 2019a). **Der Spread zwischen den italienischen Staatsanleihen (BTP) und den deutschen Bundesanleihen ist jener Wert, der zur Rendite der deutschen Staatsanleihen addiert werden muss, um die Rendite der italienischen BTP zu erreichen** (Cottarelli, 2018c). Die „ersten Opfer“ eines steigenden Spreads sind die Staatsschulden: Steigende Zinssätze verpflichten den Staat, mehr auszugeben, um die Zinsen der BTP-Käufer zu zahlen (Mantovani, 2018). Im Zeitraum 2011 bis 2012 war der Spread alarmierender als heutzutage, argumentierte Cottarelli (2018c) in einem Interview mit Fabio Fazio im Rahmen des Programms „Che Tempo Che Fa“, die Fernsehsendung in der Hauptsendezeit von Rai 1 am Sonntagabend. Er begründet diese Aussage damit, dass die Zinssätze damals viel höher waren als heute (Cottarelli, 2018c). Laut Cottarelli (2018c) hat der Spread in erster Linie Auswirkungen auf den Bankensektor: Wenn der Spread steigt, dann sinkt der Wert der italienischen Staatsanleihen, die in den Büchern der Banken stehen. Die Konsequenz ist eine erhebliche Reduktion des Eigenkapitals der italienischen Bankinstitute, die in der Folge die Bedingungen für die Kreditvergabe an Unternehmen und private Haushalte verschärfen müssen. Genau dies ist im Jahre 2011 passiert, als der Spread auf über 600 Basispunkte stieg. Italiens Wirtschaft kam zum Stillstand – und zwar schon vor der Verschärfung der Haushaltsdisziplin durch die Regierung Monti (Cottarelli, 2018c). Di Mascio et al. (2019a) identifizieren anhand des Spreads drei Phasen der italienischen Haushaltsdisziplin: die erste Phase ist von einem wachsenden Spread-Niveau gekennzeichnet und chronologisch dem Zeitraum 2008 bis 2011, also der Regierung von Silvio Berlusconi, zuzuordnen. In der zweiten Phase zwischen 2011 und 2013 erreicht der Spread seinen Höhepunkt und Mario Monti beginnt ihn erneut unter Kontrolle zu bringen. Schließlich sinkt der Spread in der dritten Phase zwischen 2013 und 2015 unter Enrico Letta und Matteo Renzi weiter. Zwischen 2010 und 2012 hat sich Italien an eine strenge fiskalische Konsolidierung gehalten. Ab 2013, als der Spread weiter abnahm, kann eine Lockerung der Konsolidierungsmaßnahmen festgestellt werden (Di Mascio et al., 2019a).

Die folgenden zwei Grafiken ermöglichen ein visuelles Verständnis des Spread-Konzeptes. Grafik 7 zeigt die Entwicklung der Renditen der deutschen Bundesanleihen und der italienischen BTP zwischen 2006 und heute. Der Abstand zwischen den zwei Linien ist der Spread. Grafik 8 bringt diesen Unterschied in Basispunkten zum Ausdruck. Die Umrechnung von Prozentwerten zu Basispunkten resultiert einfach aus dem Verhundertfachen der Prozentpunkte.

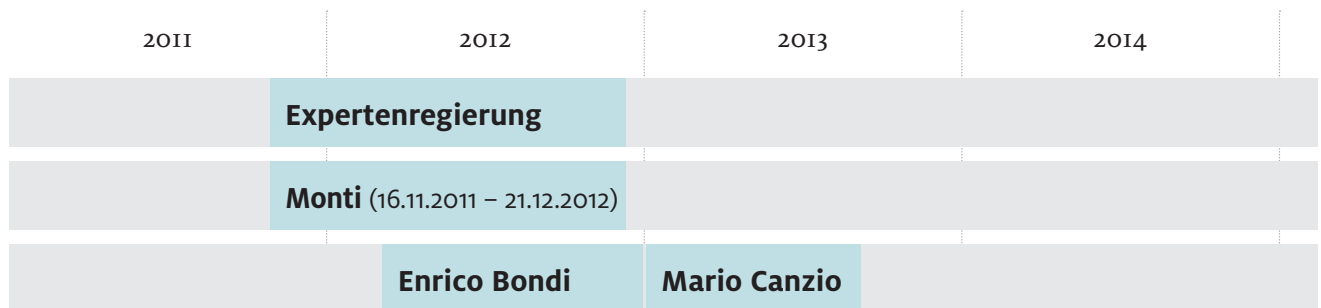


Grafik 7: Spread: Entwicklung der BTP- und BUND-Renditen



Grafik 8: Spread Italiens in Basispunkten

6 Die Regierung Monti (2011-2013)



Laut italienischer Verfassung ernennt der Präsident der Republik den Ministerpräsidenten. Da die XVI. Legislaturperiode noch nicht zu Ende war, mussten nach dem Rücktritt Berlusconi nicht zwingend Neuwahlen stattfinden. Aufgrund der prekären Situation Italiens sprach sich der damalige Präsident der Republik, Giorgio Napolitano, für eine Expertenregierung (technische Regierung) unter der Führung von Mario Monti aus (Tuccari, 2014). Die Entscheidung von Napolitano zielte darauf ab, die Kapitalmärkte und die übrigen EU-Staaten zu beruhigen (Frosini, 2012). Die Regierung Monti war die dritte Expertenregierung Italiens nach Ciampi und Dini (Giannetti, 2012). Am 16.11.2011 stellte Monti nach seiner Vereidigung seine Minister vor, bei denen es sich ausschließlich um Fachexperten ohne eine explizite Parteizugehörigkeit handelte (Frosini, 2012). Der Regierung Monti wurde eine sehr breite parlamentarische Mehrheit in beiden Kammern zuteil (Frosini, 2012). Vor dem Senat erläuterte Monti die drei Säulen seiner politischen Agenda: Haushaltsdisziplin, Wirtschaftswachstum und Fairness (Giannetti, 2012). Am Anfang seiner Amtszeit versprach Monti – neben der Umsetzung aller beschlossenen Spending Review-Vorschläge zur Haushaltskonsolidierung der vorherigen Regierung – auch eine Reform des Pensionssystems, die Bekämpfung der Steuerhinterziehung, die Zusammenlegung kleinerer Verwaltungseinheiten sowie die komplette Abschaffung der Provinzen als eigenständige Verwaltungsebene (Giannetti, 2012). Die Bestrebungen zur Reform des Arbeitsmarkts und der Vereinfachung der Verwaltungsprozesse wurde ebenfalls betont (Giannetti, 2012). Drei Gesetzesdekrete, die innerhalb der ersten drei Monate der Regierungszeit von Monti erlassen wurden, sind für seinen Aktionsplan besonders bedeutsam. Sie versuchten, die Notlage sowie die wirtschaftlichen und strukturellen Prioritäten Italiens anzusprechen. Ihren Zielsetzungen entsprechend wurden diese Dekrete

umgangssprachlich genannt: das Gesetzesdekret 201/2011 ist auch als „Decreto Salva Italia“¹¹, das Gesetzesdekret 1/2012 als „Cresci Italia“¹² und das Gesetzesdekret 5/2012 als „Semplifica Italia“¹³ bekannt. In der Tabelle 5 werden diese drei Dekrete hinsichtlich ihrer Ziele und Inhalte zusammenfassend gegenübergestellt. Dabei sind nur jene Maßnahmen aufgelistet, die auch vom Parlament durch das Umwandlungsgesetz bestätigt wurden. Die von der Regierung im Gesetzesdekret niedergeschriebenen Maßnahmen sind in der Regel umfangreicher als diejenigen, die letztlich vom Parlament beschlossen werden.

11 „Rette Italien Dekret“

12 „Wachse Italien“

13 „Vereinfache Italien“

Tabelle 5: Monti: Die Notdekrete „Salva Italia“, „Cresci Italia“ und „Semplifica Italia“

Rechtsnorm	Fokus	Inhalte
D.L. 201/2011 „Salva Italia“ (Gesetz 214/2011)	Finanzielle Notsituation, Budgetkonsoli- dierung.	<ul style="list-style-type: none"> • Fiskalanpassung (Konsolidierung der öffentlichen Finanzen) um 30 Mrd. €. • Stärkung des Bankensystems. • Transparenz und Einschränkung der Bargeldzahlungen, um die Steuerhinterziehung zu bekämpfen. • Steigerung der Einnahmen durch Steuererhöhungen (Müllentsorgung, Brennstoffe, Luxusgüter, Umsatzsteuer). • Eigentumssteuer auf das erste Haus (IMU). • Ausgabensenkung durch Abschaffung von Organen und Anstalten. • Ausgabensenkung durch Reduktion der laufenden Kosten von Regierungsbehörden, CNEL und Provinzen. • Ausgabensenkung durch Rentenreform (Riforma Fornero¹⁴). • Staatschuldensenkung. • Zentralisierung der öffentlichen Ausgaben für Güter und Dienstleistungen über die Consip S.p.A. • Liberalisierung verschiedener Sektoren. • Infrastrukturförderungen.
D.L. 1/2012 „Cresci Italia“ (Gesetz 27/2012)	Wirtschaftliche Wettbewerbsfä- higkeit Italiens: Wettbewerb, Infrastruktur und Europabe- ziehungen.	<ul style="list-style-type: none"> • Liberalisierungen. • Konsumentenschutz. • Förderung von Wettbewerb im öffentlichen Dienstleistungssektor. • Strategische Maßnahmen für die Energieversorgung. • Entwicklung der Infrastruktur. • Umsetzung von EU-Verordnungen und Richtlinien.
D.L. 5/2012 „Semplifica Italia“ (Gesetz 35/2012)	Bürokratie und Gesetze	<ul style="list-style-type: none"> • Vereinfachungen für die Bürger (u.a. bei der Dokumentation und den Erklärungen). • Vereinfachungen für die Unternehmen (Betriebsgenehmigungen, Arbeit, öffentliche Ausschreibungen, Umwelt, Landwirtschaft, Forschung). • Digitale Agenda und Entwicklung des Innovations-, Forschungs- und Tourismussektors.

14 Elsa Fornero war die Ministerin für Arbeit und Sozialpolitik während der Regierung von Mario Monti. Die nach ihr benannte Rentenreform (Art. 24 des Gesetzesdekrets 201/2011, „Salva Italia“) war sehr umstritten.

Dank dieser drei Dekrete – vor allem des „Salva Italia“-Dekrets – konnte die Regierung von Mario Monti die finanzielle Notsituation überwinden und die Reputation Italiens wiederherstellen (Giannetti, 2012). Die in diesen Dekreten enthaltenen Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes wurden erst nach erheblichen Abänderungen vom Parlament durch das Umwandlungsgesetz genehmigt. Im Zusammenhang mit den Arbeitsmarktreformen ist auch das Gesetz 92/2012 von Ministerin Elsa Fornero zu erwähnen. Die geplante Reform konnte jedoch nur in einer stark abgemilderten Version umgesetzt werden, da die Gewerkschaften sich widersetzten (Giannetti, 2012). Im Lichte dieser Reformanstrengungen ist nachvollziehbar, dass die Regierung Monti dem Thema Spending Reviews einen hohen Stellenwert beimisst. Montis Spending Reviews unterschieden sich von den vorhergehenden durch die folgenden vier Merkmale (Arena & Arnaboldi, 2012):

- a) Einbeziehung von Politikfeldern, die früher nicht berücksichtigt wurden.
- b) Kombination von linearen und nichtlinearen Kürzungen, um Kürzungen quer über alle Politikfelder (horizontale Kürzungen) zu vermeiden.
- c) Intensive Nutzung von Gesetzesdekreten, um die Spending Review-Vorschläge schneller durchzusetzen zu können.
- d) Stärkerer Fokus auf das Gesundheitswesen im Vergleich zu anderen Ländern.

Im Januar 2012 wurde eine Kommission für die Durchführung von Spending Reviews eingerichtet. Ziel dieser Kommission war eine deutliche Kürzung der öffentlichen Ausgaben. Piero Giarda (Minister für die Beziehungen zum Parlament) koordinierte die Kommission, der auch externe Wirtschafts- und Rechtsexperten angehörten. Um eine raschere Implementierung des Programmes zu ermöglichen, wurde im Jahre 2012 mit dem Gesetzesdekret 52/2012 (Art. 2, § 1) eine neue Position geschaffen, nämlich die eines Sonderkommissars für Spending Reviews. Erster Kommissar wurde Enrico Bondi (Goretti & Rizzuto, 2013), der seine Rolle von April 2012 bis Januar 2013 ausübte. Darüber hinaus beauftragte Monti zwei weitere Experten mit der Durchführung der Spending Reviews: Giuliano Amato und Francesco Giavazzi (Giannetti, 2012). Das Gesetz 94/2012 setzte das Gesetzesdekret mit Änderungen um. Die vom Kommissar zu erfüllenden Aufgaben sind im Gesetzesdekret 52/2012 ausführlich beschrieben.

- a) Der Sonderkommissar koordiniert und kontrolliert die Ausgaben aller öffentlichen Verwaltungen für Sach- und Dienstleistungen. Mit „allen öffentlichen Verwaltungen“ war jede Verwaltung, Behörde, Organ, Büro, Agentur, Gebietskörperschaft und Region Italiens gemeint (Art. 2, § 2). Ausgeklammert wurden nur die Präsidentschaftskanzlei, der Senat, die Abgeordnetenversammlung und der Verfassungsgerichtshof (Art. 2, § 3).

- b) Der Sonderkommissar sorgt auch für eine Reduktion der Ausgaben der öffentlichen Verwaltung. Darüber hinaus konnte der Kommissar den Ministerrat dazu auffordern, bestimmte Gesetze und Regulierungen zu ändern, wenn diese zu Ineffizienzen geführt hätten.
- c) Der Sonderkommissar kann dem Ministerrat vorschlagen, den öffentlichen Verwaltungen Berichtspflichten aufzuerlegen sowie einzelne ihrer Ausgaben aufheben (Art. 5, § 1).

Die Zugehörigkeit zur öffentlichen Verwaltung war keine Voraussetzung für das Amt des Kommissars, entscheidend waren einschlägige Erfahrung zusammen mit Professionalität und Kompetenz (Art. 6, §1).

Im Juli 2012 hat die Regierung eine der wichtigsten Ergebnisse der durchgeführten Spending Reviews veröffentlicht, nämlich die Kürzung der öffentlichen Ausgaben um 25 Mrd. €. Diese Spending Reviews erfolgten in drei Etappen und jede Etappe involvierte unterschiedliche Verwaltungsebenen des Staates. In der ersten Etappe bat Piero Giarda die zentralstaatlichen Ministerien um eine erste Analyse der öffentlichen Ausgaben in ihren Verantwortungsbereichen. Die Ergebnisse waren von langfristiger und qualitativer Art, zeigten aber auch Wege für Einsparungen auf. In der zweiten Etappe mussten die Ministerien Zahlen liefern, die vom Finanz- und Wirtschaftsministerium überprüft wurden. Die dritte Etappe umfasste eine langfristige Detailanalyse der einzelnen Sektoren. In Summe handelte es sich um eine Mischung aus qualitativen und quantitativen Ansätzen, um durch effizientere und effektivere Nutzung der eingesetzten Ressourcen Einsparungen zu erzielen.

Das Dekret 52/2012 beinhaltet darüber hinaus Maßnahmen zur Zentralisierung der Ausgaben des Staates für Sach- und Dienstleistungen durch die Consip S.p.A.¹⁵ (Art. 7-8). Relevant für die Spending Reviews sind auch das Gesetzesdekret 95/2012 (umgewandelt durch das Gesetz 135/2012) und das Gesetz 228/2012, die zahlreichen Maßnahmen und Koordinationsmechanismen zwischen Verwaltungskörpern beinhalten.

In der Tabelle 6 werden die Auswirkungen auf die staatlichen Ausgaben und Einnahmen dieser zwei gesetzlichen Maßnahmen, sowie diejenige des Gesetzesdekrets 201/2011, dargestellt.¹⁶

15 Die Consip S.p.A. ist eine Aktiengesellschaft im Eigentum des Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen. Die Consip arbeitet ausschließlich für die öffentliche Verwaltung und verfolgt das Ziel, Effizienz und Transparenz öffentlicher Beschaffungsvorgänge zu steigern. Sie ist für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen zuständig (Consip, 2018). Im Durchschnitt sind die Käufe, die über die Consip erfolgen, um 24 Prozent billiger. Die Reduktion der Ausschreibungszentralen zielt darauf ab, die Beschaffungsvorgänge der öffentlichen Verwaltungen unter die Kontrolle der Consip zu bringen, um damit die Effizienz des öffentlichen Beschaffungswesens zu steigern (Cottone, 2015a).

16 Die Daten werden in Mio. € angegeben und stammen aus dem Buchbeitrag von Di Mascio et al. (2019a): A Tale of Path-Dependent Public Sector Shrinkage und werden auch von anderen Quellen bestätigt.

Tabelle 6: Monti: Realisierte Auswirkungen der Gesetze und Gesetzesdekrete auf die öffentlichen Finanzen in Mio. € (Di Mascio et al., 2019a)

Gesetzesdekret		2012	2013	2014	2015	Gesamtwirkung
D.L. 201/2011 (Ragioneria Generale dello Stato, 2011-2014)	Veränderung des Steueraufkommens	+19.366	+16.962	+14.891	---	+51.219
	Veränderung der öffentlichen Ausgaben	-879	-4.358	-6.540	---	-11.777
	Auswirkung auf die Nettoverschuldung	-20.245	-21.320	-21.431	---	-62.996
D.L. 95/2012	Veränderung des Steueraufkommens	-3.392	-6.766	-10.237	-10.300	-30.695
	Veränderung der öffentlichen Ausgaben	-3.994	-6.781	-10.264	-10.928	-31.967
	Auswirkung auf die Nettoverschuldung	-602	-15	-27	-628	-1.272
L. 228/2012	Veränderung des Steueraufkommens	---	+1.892	-876	-283	+733
	Veränderung der öffentlichen Ausgaben	---	-427	-1.014	-662	-2.103
	Auswirkung auf die Nettoverschuldung	---	-2.319	-138	-379	-2.836

Das Gesetz 135/2012 betont in Artikel 1 vor allem die Rolle der Consip S.p.A. als zentrale Beschaffungsplattform für Sach- und Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltungen, die in der Folge auch zu einer größeren Transparenz der eingesetzten Steuergelder führen soll. In Artikel 2 ging es hingegen um die Reduktion des öffentlichen Personals und in Artikel 3 um die bessere Nutzung öffentlicher Gebäude sowie um die Senkung der Mietkosten um 15 Prozent. Danach wurden weitere Ausgabenkürzungen im Detail festgelegt (Art. 4) sowie genauere Methoden zur Überwachung des Haushaltsvollzuges definiert (Art. 5). Reduziert wurden auch die Ausgaben der zentralstaatlichen Verwaltungen, des Gesundheitswesens und der lokalen Gebietskörperschaften.

Um Inputs von Seiten der Zivilgesellschaft zu erhalten, hat sich die Regierung entschlossen, sich über eine offizielle Webseite (Crowdsourcing-Plattform) direkt an die Bürger zu wenden. Letztendlich haben 130.000 Bürger und Vereinigungen Fälle von Ineffizienz und Verschwendung aufgezeigt und Einsparungsvorschläge eingebracht. Die Inputs der Öffent-

lichkeit betrafen die lokalen Körperschaften (37 %), das Gesundheitswesen (14 %), das öffentliche Beschaffungswesen (8 %), die öffentlich Bediensteten (7 %) und die Energieeffizienz (6 %). Eine Pressemitteilung der Regierung im Juli 2012 über die Konsultation der Bürger brachte zum Ausdruck, dass die Kürzungen im öffentlichen Beschaffungswesen auf Vorschläge der Öffentlichkeit zurückgehen. Neben dem politischen Willen und Rückhalt benötigen Spending Reviews und die daraus resultierenden Kürzungen auch eine breite Akzeptanz durch die Öffentlichkeit. Gezielte Kommunikationsmaßnahmen, die sich an die Bevölkerung richten, sowie die direkte Einbeziehung der Bürger, erhöhen die Akzeptanz der Spending Reviews. Gleichzeitig kann die stärkere Aufmerksamkeit aber auch zu einer Polarisierung in der Bevölkerung führen, die den Rückhalt der Regierung bei den Wählern untergraben und damit den politischen Willen schwächen kann (Cottarelli, 2015b).

Die Situation Italiens ist vergleichbar mit jenen anderen Ländern der Euro-Zone, beispielsweise Spanien und Griechenland, die sich in einer ähnlichen Krisensituation befinden. Die jeweiligen Regierungen stehen vor dem Dilemma, dass die EU Einsparungen fordert, die Bevölkerung aber eine zu starke Einmischung der EU in innerstaatliche Angelegenheiten missbilligt. Vor diesem Hintergrund traf die Spending Review-Kommission klare Entscheidungen hinsichtlich ihrer Vorgangsweise und Zielsetzungen: Die italienischen Spending Reviews mussten die EU überzeugen, dass Italien sein Haushaltsdefizit reduzieren kann. Ähnliche Spending Reviews in Frankreich, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich waren gekennzeichnet durch einen Bottom-Up-Prozess, mit einer Einbeziehung von verschiedenen Ebenen der staatlichen Verwaltung und von zahlreichen Kommissionen und Experten. Montis Spending Reviews waren hingegen hauptsächlich Top-Down: Sie starteten mit einem vordefinierten Einsparungsziel und suchten nach Wegen, das Ziel unter Ausbalancierung der Kürzungen zwischen verschiedenen Ausgabenbereichen zu erreichen. In der Endphase war die Öffentlichkeit in die Spending Reviews involviert. (Arena & Arnaboldi, 2012). Die ersten offiziellen Ergebnisse der Spending Reviews finden sich im Gesetzesdekret Nr. 87 vom 27.06.2012 und betreffen die bessere Nutzung und Verwertung des öffentlichen Vermögens (wie beispielsweise Aktien und Immobilien) und die Reorganisation des Wirtschafts- und Finanzministeriums. Das Ziel von Monti war es, mit gutem Beispiel voranzugehen, um die anderen Ministerien zur Intensivierung ihrer Spending Review-Anstrengungen zu motivieren. Die in der Tabelle 7 zusammengefassten Ergebnisse (dokumentiert im Gesetzesdekret 95/2012) beinhalten geplanten Kürzungen im Ausmaß von 3,7 Mrd. € (Jahr 2012), 10,5 Mrd. € (Jahr 2013) und 11,2 Mrd. € (Jahr 2014). Ein Soll-Ist-Vergleich mit den tatsächlich realisierten Einsparungen ist in diesem Fall durch die Gegenüberstellung der Tabelle 6 und Tabelle 7 möglich.

Tabelle 7: Monti: Geplante Ausgabenkürzungen in Mio. € (2012-2014)

Kürzungen	2012	2013	2014
Öffentliches Beschaffungswesen	121,1	615	615
Zentralstaatliche Verwaltung		1.528,5	1.574
Gesundheitswesen (Sanität)	900	1.800	2.000
Regionen mit Normalstatut	700	1.000	1.000
Regionen mit Sonderstatut	600	1.200	1.500
Städte	500	2.000	2.000
Provinzen	500	1.000	1.000
Forschungseinrichtungen	33,1	88,4	88,4
Andere Kürzungen	345,8	1.268,1	1.422,6

Die zahlreichen Einsparungsvorschläge der Regierung trafen auf eine komplexe juristische und buchhalterische Realität, die ein erhebliches Hindernis für die Erreichung der Effizienzziele darstellte (Goretti & Rizzuto, 2013). Die ersten Zeichen des Kampfes von Monti gegen bürokratische und strukturelle Hürden zeigten sich bereits in den teilweise erheblichen Änderungen, die seine Dekrete bei der Umwandlung in Gesetze erfuhren. Goretti und Rizzuto (2013) erkennen einerseits die zahlreichen Bemühungen der Regierung an, die Spending Reviews voranzutreiben. Andererseits bezeichneten sie den Weg zu konkreten Ergebnissen als noch lang. Die Begründung dafür sehen sie in der schwerfälligen italienischen Bürokratie und prozeduralen Komplexität, genauso wie im Fehlen einer verantwortungsvollen Verwaltungskultur (Goretti & Rizzuto, 2013). In Summe können Montis konkrete Schritte zur Verbesserung des Staatshaushalts als angemessen bewertet werden. Die erhebliche Erhöhung der Steuerbelastung, die beträchtliche Kürzung der Staatsausgaben sowie die Reformen des Pensionssystems und des Arbeitsmarktes stellen die wichtigsten politischen Interventionen dieser Zeit dar. Die Spending Reviews waren dringend notwendig, benötigten aber auch die Unterstützung durch die Öffentlichkeit: Einsparungen und Reformen erfordern auch Opfer, beispielsweise Kürzungen bei den Pensionen. Dies führte zu Spannungen mit den Gewerkschaften, unter denen die Popularität von Monti litt: Ein Drittel der italienischen Bürger wurden von Giannetti (2012) als eher zufrieden mit der Arbeitsweise Montis eingestuft, ein weiteres Drittel als eher unzufrieden und der Rest als unzufrieden oder unentschieden. Der Anteil der unzufriedenen Bevölkerung nahm jedoch kontinuierlich zu (Giannetti, 2012). Die Refor-

men Montis konnten nämlich Rezessionseffekte nicht vermeiden und die Staatsquote senken. Die Arbeitslosigkeit nahm zu und der Anstieg der Mehrwertsteuer verbunden mit der Einführung einer Immobiliensteuer (IMU) erhöhte die Steuerlast für die Zivilgesellschaft auf 46 Prozent (Giannetti, 2012). Bezogen auf die Ebene der Regionen konnte die Regierung Monti nur wenige Maßnahmen zur Ausgabensenkung umsetzen (Gesetzesdekret 174/2012). Die bereits lange erwartete Reform der regionalen Gebietskörperschaften wurde nicht realisiert. Insbesondere die von Monti bei seiner Angelobung angekündigte Abschaffung der Provinzen erfolgte nicht. Nachdem das Gesetzesdekret 188/2012 nicht in ein Gesetz umgewandelt wurde und somit seine Gültigkeit verlor, kam es nur zu einer Reorganisation der Provinzen. (Giannetti, 2012). Zu den letzten Maßnahmen der Regierung von Mario Monti zählte der Ausbau der analytischen Kompetenzen des Parlaments, in dem ein Budgetdienst institutionalisiert wurde (siehe Gesetz 243/2012). Dieses Organ stellte eine parteipolitisch unabhängige Organisationseinheit mit dem Zweck dar, die öffentlichen Finanzen zu überprüfen und den Einfluss der Regierung auf die Budgeterstellung zu kontrollieren (Di Mascio, Natalini, Ongaro, & Stolfi, 2019). Im Dezember 2012 begann das Vertrauen in die Regierung in den beiden Kammern des Parlaments zu schwinden. Je näher der Neuwahltermin rückte, umso stärker wurden die parteipolitischen Interessen im Parlament. Die Partei Berlusconis – PdL¹⁷ – boykottierte durch Stimmenthaltungen die Regierung von Monti immer öfter und zog ihre Unterstützung schlussendlich gänzlich zurück (Giannetti, 2012). Am 21.12.2012 gab Mario Monti seinen Rücktritt bekannt. Nichtsdestotrotz führte Monti bis zu den Neuwahlen sein Amt weiter (Tucari, 2014). Im Dezember legte auch Kommissar Bondi sein Amt nieder. Die Übergangsregierung ersetzte ihn im Januar 2013 durch Mario Canzio, der jedoch bereits im Mai 2013 wieder abtrat.

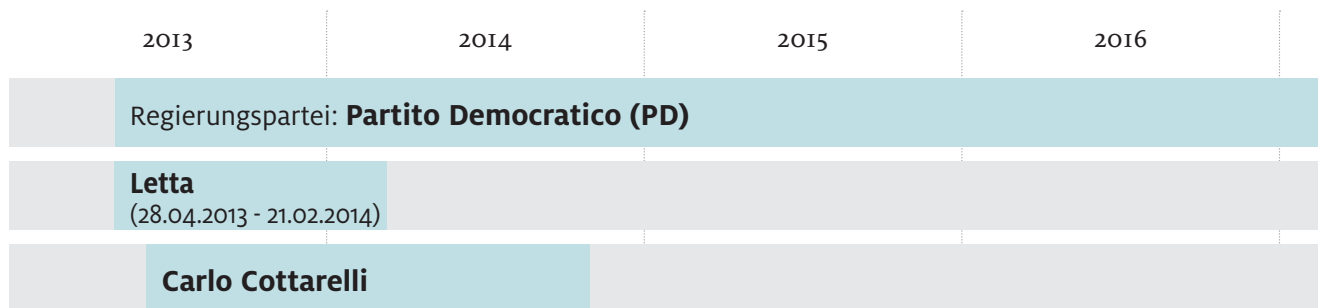
6.1 Das Ende der Regierung Monti

Der Zeitraum zwischen anfangs Dezember 2012 und Ende April 2013 stellte für Italien eine schwierige Übergangsperiode dar, die noch heute als „crisi di governo“ bezeichnet wird (Olivetti, 2014). „Crisi di governo“ bedeutet so viel wie Regierungskrise – keine gänzlich neue Situation für Italien, das sich schon mehrmals in politischen Blockadesituationen befand. Nachdem Monti das Vertrauen der Partei von Berlusconi verlor und zurücktrat, wurden Neuwahlen für den 24./25.02.2013 angekündigt. Der Urnengang konnte die Krise allerdings auch nicht unmittelbar lösen, weil keine Partei als eindeutiger Sieger aus der Wahl hervorging (Olivetti, 2014). Nach der Konstituierung der zwei Parlamentskammern (Abgeordnetenversammlung

17 Popolo della Libertà – Volk der Freiheit

und Senat) und der Wahl der jeweiligen Präsidenten lag es wieder an Staatspräsident Giorgio Napolitano, einen passenden Kandidaten mit der Regierungsbildung zu beauftragen. In Anbetracht der sehr komplizierten Situation entschied Staatspräsident Napolitano, einen „pre-incarico“ – also einen „Vor-Auftrag“ zur Regierungsbildung – an den Sekretär der demokratischen Partei (PD) Pier Luigi Bersani zu erteilen. Die Aufgabe Bersanis bestand darin, zu sondieren, ob es im Parlament eine sichere Unterstützung für eine eventuelle Regierung gab. Die Sondierungsgespräche verliefen jedoch erfolglos. Der Prozess der Regierungsbildung musste nun unterbrochen werden, da die Amtszeit von Präsident Napolitano endete. Italien besaß zu diesem Zeitpunkt weder einen Regierungschef noch ein Staatsoberhaupt. Am 20.04.2013 wurde Giorgio Napolitano erneut zum Präsidenten der Republik gewählt (Olivetti, 2014). Der Regierungsbildungsprozess wurde sofort wieder aufgenommen und Napolitano selber führte mehrere Konsultationen mit den wichtigsten politischen Kräften. Am 24.04.2013 beauftragte er schließlich Enrico Letta mit der Bildung einer neuen Regierung. Am 28.04.2013 wurde Letta der neue Ministerpräsident Italiens (Olivetti, 2014). Die Regierung von Enrico Letta besitzt bestimmte Gemeinsamkeiten mit denjenigen von Renzi und Gentiloni, da alle drei Regierungen von der demokratischen Partei (PD) zusammengestellt wurden. Aus diesem Grund werden die drei Kabinetts der gleichen Spending Review-Phase zugeordnet.

7 Die Regierung Letta (2013-2014)



Die weiterhin angespannte Wirtschaftslage des Stiefelstaates bildete für Ministerpräsident Letta die wohl größte Herausforderung seiner Amtszeit. Gleichzeitig war eine Erhöhung der Steuern für die Regierung so gut wie unmöglich, da die Toleranz der Bevölkerung für neue Abgaben aufgrund der bereits hohen Steuerlast äußerst gering war. Das Ziel der Spending Reviews von Letta war daher die Identifizierung von Aufgabenfeldern, in denen öffentliche Gelder verschwendet wurden.

- Dabei handelt es sich um öffentliche Aufgabenbereiche, in denen die öffentlichen Leistungen mit einem geringeren Ressourceneinsatz (gemessen in Ausgaben) erbracht werden können (bei gleichbleibender Menge und Qualität).
- Andererseits handelt es sich um öffentliche Ausgaben, deren gesellschaftliche Wirkungen (Nutzen) in keiner Relation zu den Kosten stehen.

Spending Reviews identifizieren Ressourcen, die für eine Steuersenkung, eine Reduktion des Haushaltsdefizits oder eine Verringerung der Staatsschulden verwendet werden können. Die Ziele des Spending Review-Programms von 2014 sind in einem kurz gehaltenen Regierungsdokument wie folgt formuliert: Identifizierung von Einsparungen im Ausmaß von zwei Prozent des BIP im Jahre 2016, vorwiegend zur Finanzierung einer Lohnsteuersenkung und zu einem geringeren Ausmaß zur Finanzierung des Abbaus der Staatsschulden und zur Priorisierung von Ausgabenprogrammen (Cottarelli, 2015b). Während einer Rede im Senat teilte Letta nämlich mit, dass seine Regierung keine neuen Steuern plant, sondern dass sie verstärkt auf eine Überprüfung der Staatsausgaben in Form von Spending Reviews setzen wolle (Il corriere della sera, 2013). Der Ministerpräsident sah in der Senkung der Staatsausgaben eine realistische Möglichkeit, die Staatsverschuldung zu reduzieren, obwohl die Kürzung von Ausgabenposten oft mit großen Schwierigkeiten verbunden ist (Il corriere della sera, 2013). Im Rahmen dieser Rede gab Letta die Absicht seiner Regierung bekannt, das Amt des Sonderkommissars für Spending Reviews zu stärken.

Exkurs: Der Sonderkommissar für Spending Reviews

Die Position eines Sonderkommissars war kein völlig neues Amt, denn Enrico Bondi hatte bereits eine ähnliche Rolle unter Ministerpräsident Monti inne. Die Aufgaben des neuen Sonderkommissars waren im Vergleich allerdings breiter angelegt: Sie betraf nicht nur die Ausgaben für die Beschaffung von Sach- und Dienstleistungen, sondern umfasste alle primären Staatsausgaben (= Staatsausgaben ohne Zinszahlungen). Tabelle 8 zeigt einen Vergleich zwischen dem Amt des Sonderkommissars für Spending Reviews gemäß Gesetzesdekret 52/2012 und dem neuen Amt, das mit dem Gesetzesdekret 69/2013 in Kraft getreten ist.

Tabelle 8: Letta: Vergleich der Kompetenzen der Sonderkommissare (Revisionedellaspesa.gov.it, 2018)

Sonderkommissar der Regierung Monti (Gesetzesdekret 52/2012)	Sonderkommissar der Regierung Letta (Gesetzesdekret 69/2013)
Amtszeit: 1 Jahr	Amtszeit: 3 Jahre
Ziel: Überprüfung des Ressourceneinsatzes der zentralstaatlichen Verwaltungen mit dem Ziel der Effizienzsteigerung.	Ziel: Überprüfung des Ressourceneinsatzes und der Ausgaben aller öffentlichen Verwaltungen mit dem Ziel der Effizienzsteigerung.
Interventionsbereich: Ausgaben der zentralstaatlichen Verwaltungen und der von diesen kontrollierten Unternehmen.	Interventionsbereich: Ausgaben der öffentlichen Verwaltungen (zentral und peripher) und der von diesen direkt oder indirekt kontrollierten Unternehmen.
Spezifische Interventionssektoren: Ausgaben für den Kauf von Sach- und Dienstleistungen, bessere Nutzung/Auslastung der öffentlichen Gebäude.	Spezifische Interventionssektoren: Transferzahlungen an Unternehmen, Steigerung der Effizienz der öffentlichen Leistungen, Anpassung der Strukturen, Senkung der Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen, Optimierung der Flächen- und Gebäudenutzung, Überprüfung weiterer vom Ministerpräsidenten explizit zugewiesener Sektoren.
Kompetenzen: Das Recht, alle öffentlichen Verwaltungen und von ihnen kontrollierten Unternehmen zu kontaktieren und Informationen sowie Dokumente anzufordern. Darüber hinaus darf er eigene Kontrollen und Untersuchungen durchführen – auch unter Beiziehung der Finanzpolizei (Guardia di Finanza).	Kompetenzen: Das Recht, alle öffentlichen Verwaltungen und von ihnen kontrollierten Unternehmen zu kontaktieren und Informationen sowie Dokumente anzufordern. Darüber hinaus darf er eigene Kontrollen und Untersuchungen durchführen – auch unter Beiziehung der Finanzpolizei (Guardia di Finanza). Zusätzlich hat er Zugang zu allen Datenbanken der öffentlichen Verwaltung.

Gleichzeitig mit der Schaffung des Amtes des Sonderkommissars wurde Carlo Cottarelli zum ersten Kommissar ernannt.

7.1 Der Sonderkommissar Cottarelli

Carlo Cottarelli ist ein renommierter italienischer Ökonom. Am 27.06.2013 erhielt Cottarelli, damals noch Direktor der Abteilung für öffentliche Finanzen (Fiscal Affairs Department) des Internationalen Währungsfonds (IWF), einen Anruf aus Rom. Der damalige Finanz- und Wirtschaftsminister Saccomanni erläuterte ihm die Pläne von Ministerpräsident Letta und fragte ihn, ob er nach Italien zurückkehren möchte, um das Amt des Sonderkommissars für Spending Reviews zu übernehmen (Cottarelli, 2015a). Nach anfänglichem Zögern nahm er das Amt als Sonderkommissar an, von dem er – obwohl auf drei Jahre ausgelegt – nach einem Jahr wieder zurücktrat und zum IWF zurückkehrte. Er wurde vom Kabinett Renzi als geschäftsführender Vorstand des IWF nominiert (Cottarelli, 2015a).

Cottarellis Aufgabe war es, die Regierung zu beraten, wie man die öffentlichen Ausgaben in den Griff bekommen kann (Revisionedellaspesa.gov.it, 2018). Im Buch „La lista della spesa“ (Die Einkaufsliste) beschreibt Cottarelli seine Erfahrungen als Sonderkommissar für Spending Reviews. Basierend auf dieser Publikation erfolgt eine Analyse der Maßnahmen zur Kontrolle und Eindämmung der öffentlichen Ausgaben während der Regierungszeit von Letta und Renzi. Cottarelli zeigte auf, wie viel der italienische Staat ausgibt, wie er das macht, welche Maßnahmen zur Anpassung der Ausgaben bereits getroffen wurden und was man noch alles tun sollte (Cottarelli, 2015a).

Die Spending Reviews des Jahres 2014 verliefen auf drei parallelen Ebenen, wobei nicht alle drei in gleichem Ausmaß produktiv waren. Der Output an Lösungsvorschlägen unterschied sich erheblich (Cottarelli, 2015b):

- Die erste Ebene umfasste 17 vertikale Arbeitsgruppe, eine pro Ausgabenbereich (die 13 Ministerien, das Amt des Ministerpräsidenten und je eine für Regionen, Provinzen und Gemeinden). Von den Arbeitsgruppen wurde erwartet, dass sie für ihren Ausgabenbereich Einsparungsvorschläge erarbeiten. Ihre Leiter waren Repräsentanten aus dem jeweiligen Ausgabenbereich. Die erste Ebene hat jedoch nur wenige Vorschläge erarbeitet und fünf der 13 Arbeitsgruppen konnten auf Grund der Regierungskrise im Februar 2014 ihre Arbeit nicht vollenden (Cottarelli, 2015b).
- Die zweite Ebene umfasste acht horizontale Gruppen, die sich mit Querschnittsthemen, beispielsweise das Beschaffungswesen oder die öffentlichen Dienste, beschäftigten. Sie waren verantwortlich für Einsparungsvorschläge in diesen Bereichen. Geleitet wurden sie zum Teil von Führungskräften und zum Teil von externen Experten. Die zweite Ebene erarbeitete mehr Vorschläge, einschließlich der Vorschläge für die Reform des Beschaffungswesens und für eine höhere Mobilität der öffentlich Bediensteten (Cottarelli, 2015b).
- Die dritte Ebene bestand aus der Kerngruppe, die direkt vom Sonderkommissar für Spending Reviews geleitet wurde und sich sowohl mit vertikalen als auch horizontalen Aspek-

ten beschäftigte. Die meisten Vorschläge kamen aus dieser Kerngruppe. Sie arbeitete im Vergleich zu früheren Spending Reviews nicht in einem Vakuum, sondern kooperierte eng mit der öffentlichen Verwaltung (Cottarelli, 2015b).

7.1.1 Die Ziele der Spending Reviews unter Cottarelli

In Italien verbreitete sich im Rahmen der Spending Reviews und vor allem während der Regierung Monti das Wort „Austerity“. Der Begriff löste viel Kritik und Befürchtungen in der Politik und in der Bevölkerung aus. Als Cottarelli sein Amt antrat, stand das Wort „Austerity“ schon auf der „Liste der Alpträume“ der italienischen Bevölkerung. Zur befürchteten Austerity kommt es aber erst dann, wenn die Kürzung der Staatsausgaben ausschließlich dazu dient, das Haushaltsdefizit zu senken ($\text{Defizit} = \text{Steuereinnahmen} - \text{Staatsausgaben}$). Eine solche Vorgangsweise entnimmt der Wirtschaft Ressourcen. Dieses Ergebnis ist auch im Fall von Effizienzsteigerungen zu erwarten, da selbst die Verschwendung von Steuergeldern eine Einkommensquelle für manche Akteure darstellt. Wenn das Einkommen der Menschen sinkt, dann sinkt auch ihr Konsum und die damit verbundene Produktion und daher auch das BIP (Cottarelli, 2015a).

Im Buch „La lista della spesa“ weist Cottarelli (2015a) darauf hin, dass die Kürzung der Staatsausgaben das Wirtschaftswachstum auch beflügeln kann. Dies gilt zwar nicht immer, aber sehr wohl in der damaligen italienischen Wirtschaftslage und wenn die Ausgabenkürzungen das Ziel verfolgen, die Steuerbelastung zu senken. In diesem Fall werden der Wirtschaft keine Ressourcen entzogen und das Defizit bleibt unverändert. Die gleichzeitige Senkung von Staatsausgaben und der Steuerbelastung kann zu Effizienzsteigerungen und höherer Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft führen (Cottarelli, 2015a). Im Jahre 2013 war die Einkommensteuerlast in Italien durchschnittlich um 30 bis 35 Mrd. € höher als in den anderen Euroländern. Das war zweifellos ein großer Nachteil für die Wettbewerbsfähigkeit Italiens. Laut Cottarelli (2015a) hätte dieser Unterschied durch die Kürzung „schlechter“, unproduktiver Ausgaben ausgeglichen werden können. Die Steuersenkung hatte nach der Meinung Cottarellis (2015a) die höchste Priorität und war der Ersetzung der sogenannten „schlechten“ Ausgaben mit „guten“ vorzuziehen. Der Grund dafür lag hauptsächlich im Fehlen von Mechanismen zur Sicherstellung eines effizienten Ressourceneinsatzes. Hauptziel der von Cottarelli durchgeführten Spending Reviews war daher die Refinanzierung der Steuersenkung und nur in zweiter Linie die Defiziteingrenzung.

Die Verfolgung dieses Ziels war jedoch nicht so einfach. Während seiner Amtszeit beschwerte sich Cottarelli mehrmals über einseitig beschlossenen Ausgabeninitiativen seitens des Parlaments. Mehrmals wurden Ausgabenerhöhungen beschlossen, deren Deckung aus noch nicht beschlossenen Ausgabenkürzungen resultieren sollten. Dies erfolgte ohne

jegliche Abstimmung mit Cottarelli oder seinen Nachfolgern als Verantwortliche für die Spending Reviews (Cottarelli, 2015a).

7.1.2 Cottarelli und die „sieben Todsünden“ Italiens

Um den Einsparungsplan von Cottarelli besser verstehen zu können, ist es zielführend, die dahinterstehenden Überlegungen zu erläutern. Cottarelli will mit den vorgeschlagenen Ausgabenkürzungen die Wirtschaftskraft Italiens stärken, die seiner Auffassung nach von sieben Faktoren gehemmt wird, die er als „Todsünden“ bezeichnet. Dazu zählen die Steuerhinterziehung, die Korruption, die überbordende Bürokratie, die langsame Justiz, der Bevölkerungsrückgang, das Nord-Süd-Gefälle und das angespannte Verhältnis zum Euro (Cottarelli, 2018b).

Laut Cottarelli (2018b) kostet die Steuerhinterziehung den Staat jährlich 130 Mrd. €. Das Phänomen ist stärker im Süden als im Norden ausgeprägt und hat verschiedene Ursachen. Dazu zählt beispielsweise die Vielzahl von Kleinunternehmen und von Selbständigen, deren Steuerleistungen nicht wie bei den Angestellten direkt von der Quelle abgezogen werden. Verschärft wird diese Situation durch ein kompliziertes Steuersystem verbunden mit einem wenig effektiven Bestrafungssystem für Steuerhinterziehung (Steueramnestie). Die Kosten der Korruption können hingegen nicht so genau geschätzt werden, aber sie haben einen großen Einfluss auf die Wirtschaftsleistung des Landes. Die überbordende Bürokratie und die mangelnde Bekämpfung und Prävention des Problems sind die treibenden Faktoren der Korruption in Italien. Seit dem Schmiergeldskandal Tangentopoli ist die Anzahl der Korruptionsanzeigen jedoch gestiegen und laut den Statistiken ist Italien weniger korrupt, als es die Bevölkerung empfindet (Cottarelli, 2018b). Als komplex, langsam und intransparent bezeichnet Cottarelli (2018b) die italienische Bürokratie. Es gibt zu viele Gesetze, die oft lang und kompliziert statt direkt und klar geschrieben sind. Somit bewahrt der bürokratische Apparat Italiens seine eigene Machtposition und Privilegien – wie die zahlreichen Dienstwagen – und verkompliziert die Einsparungsprogramme (Cottarelli, 2018b). Im Rahmen der Spending Reviews versuchte Cottarelli, die Löhne der öffentlich Bediensteten um 10 Prozent zu kürzen. Mit der Ausnahme des Gesundheits- und Bildungssektors verdienen die Staatsdiener in Italien mehr als beispielsweise in Frankreich oder Deutschland. Da die Macht und das Einkommen der Bürokraten aus Ausgabenprogrammen stammen, konnte Cottarelli sein Vorhaben nicht umsetzen. Die enorme Zahl an Rechtsnormen (Staats- und Regionalgesetze) verursachen außerdem erhebliche Bürokratiekosten für die Unternehmen und haben negative Effekte auf die Effizienz der Wirtschaft, des Steuersystems und der Spending Review-Maßnahmen (Cottarelli, 2018b).

Lange und komplizierte Gesetze belasten die bereits langsame Justiz noch mehr. Im Jahre 2017 waren in Italien 3.761.613 Gerichtsverfahren anhängig. Mit einer Durchschnittsdauer von 532 Tagen in der ersten Instanz und von 2.807 Tagen über alle drei Instanzen dauern die Gerichtsverfahren in Italien ausgesprochen lange (Cottarelli, 2018b). Laut Banca d'Italia könnte das BIP Italiens um ein Prozent höher liegen, wenn das Justizsystem schneller arbeiten würde. Darüber hinaus könnte der Staat Entschädigungszahlungen in der Höhe von jährlich ungefähr 0,5 Mrd. € für überlange Verfahren einsparen (Cottarelli, 2018b). Kleine, aber noch nicht ausreichende Verbesserungen, sind zumindest in diesen vier Bereichen (Steuerhinterziehung, Korruption, Bürokratie und Justiz) feststellbar.

Anders sieht es beim demographischen Wandel (Bevölkerungsrückgang) aus. Die Bevölkerung Italiens wird älter und die Geburtsrate nimmt ab. Dies ist kein gutes Zeichen in einem Land, in dem die Pensionsausgaben bereits überdurchschnittlich hoch ausfallen und ca. 17 Prozent des BIP erreichen (Cottarelli, 2018b). Im Jahr 2015 schrumpfte die Bevölkerung Italiens zum ersten Mal, nachdem bereits viel früher klare Signale solch einer demographischen Entwicklung feststellbar waren (Cottarelli, 2018b). Cottarelli kritisiert in seinem Buch (2018b), dass die Politik auf diesen Trend mit zu vielen Ausgabenprogrammen reagierte, die untereinander nicht koordiniert waren und nur kurz galten. Somit besaßen diese Familienförderungsprogramme keine unmittelbare Wirkung auf die Geburtenrate, führten aber zu einer Erhöhung der staatlichen Ausgaben.

Die sechste Todsünde betrifft das Nord-Süd-Gefälle in Italien: In Südditalien beträgt das Jahreseinkommen eines Beschäftigten nur 57 Prozent eines Angestellten im Norden. Die öffentliche Verwaltung ist im Süden viel weniger effizient, obwohl sie den gleichen Regeln wie im Norden unterliegt. Die öffentlichen Angestellten sind im Süden zahlreicher und damit auch die Dienstwagen pro Einwohner: In Südditalien kommen auf 100.000 Einwohner 11,8 Dienstwagen – in Norditalien nur 3,9. Bezogen auf die Staatschulden lässt sich feststellen, dass Südditalien auf Grund der geringeren Wirtschaftsleistung den staatlichen Haushalt stärker belastet. Diese Belastung muss durch Überschüsse der nördlichen Regionen abgefangen werden (Cottarelli, 2018b). Diese Situation ist für Italien seit vielen Jahrzehnten charakteristisch.

Die letzte „Sünde“, die Cottarelli anführt, ist im Vergleich zu den anderen sechs jüngerer Natur und bezieht sich auf das schwierige Verhältnis Italiens mit dem Euro. Das kumulierte BIP-Wachstum pro Kopf seit dem Jahre 1998 beträgt in Italien 0 Prozent. Nach einer Periode niedrigen Wachstums bis 2008 begann das BIP pro Kopf aufgrund der Weltwirtschaftskrise und der Eurokrise zu sinken. Die restliche Eurozone konnte in der gleichen Zeitspanne das BIP pro Kopf um 25 Prozent steigern (Cottarelli, 2018b). Zur Rettung Italiens war die EZB unter der Führung von Mario Draghi bereit, alles zu unternehmen, um den Euro zu verteidigen. Die Kooperationsbereitschaft der Regierung Monti mit den Bedingungen der EZB ermöglichten

die Unterstützung des Landes seitens der Europäischen Zentralbank (Cottarelli, 2018b). Seit dem Beitritt zur Währungsunion verlor Italien kontinuierlich an Wettbewerbsfähigkeit, das Wirtschaftswachstum des Landes verringerte sich beträchtlich und die Staatsschulden begannen zu steigen. Cottarelli stellt sich die Frage, warum Italien in eine derartige Situation geraten konnte und warum ein Austritt aus dem Euro keinen gangbaren Weg darstellt. Die angedachte Wiedereinführung der Lira hätte den Zweck, durch Abwertung der Währung wieder an Wettbewerbsfähigkeit zu gewinnen, so wie es vor der Euro-Einführung der Fall war. Dies könnte aber nur dann funktionieren, wenn die Reallöhne beträchtlich sinken würden. Darüber hinaus würden für die Rückzahlung der in Euro aufgenommenen Privatschulden mehr Geldmittel benötigt werden, da die „neue“ Lira massiv an Wert verlieren würde (Cottarelli, 2018b). Für die Bedienung der Staatsschulden könnten zwar neue Lire zur Tilgung gedruckt werden. Die Lira verliert in der Folge aber weiter an Wert und die Staatsschulden an Kaufkraft. Durch die Inflationierung der Staatsschulden gewinnt zwar der italienische Staat, aber nicht die Italiener, die vielfach in italienische Staatspapiere investiert haben und massive Verluste erleiden würden (Cottarelli, 2018b). Cottarellis Vorschläge für mehr Wirtschaftswachstum sind deshalb Reformpakete, Spending Reviews sowie die Stärkung des Exportsektors. Gleichzeitig sollte man die Idee aufgeben, das Wirtschaftswachstum durch den öffentlichen Sektor bzw. durch öffentliche Investitionen – wenn auch aus Mitteln der EU – ankurbeln zu wollen (Cottarelli, 2018b). Ein letzter Kritikpunkt, den Cottarelli (2018b) anführt und der teilweise für alle sieben „Todsünden“ verantwortlich ist, richtet sich an die Italiener und an das mangelnde soziale Bewusstsein der Bevölkerung. Damit meint er den Unwillen der Italiener, die Auswirkungen ihrer Einzelentscheidungen auf das Ganze zu berücksichtigen. Nach der Meinung Cottarellis (2018b) seien die Italiener generell zu individualistisch und bräuchten mehr politische Bildung.

7.1.3 Der Einsparungsplan von Cottarelli

Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über alle Kürzungsvorschläge, die im Zeitraum 2014 bis 2016 realisiert werden sollten. Ihr Einsparungsvolumen beläuft sich auf insgesamt 34 Mrd. €. Da Cottarelli die Position des Sonderkommissars für Spending Reviews nur für ein Jahr bekleidete, wurden seine Vorschläge von der Nachfolgeregierung und vom nachfolgenden Kommissar nicht eins zu eins übernommen. Nichtsdestotrotz spielt eine klare quantitative Zieldefinition a priori eine wichtige Rolle bei Spending Reviews. Cottarelli spricht in diesem Zusammenhang von einer Top-Down-Herangehensweise, die den Spending Review-Bemühungen einen Fokus und ein Ziel geben (Cottarelli, 2015b). Die Tabelle 9 gibt einen Überblick über die insgesamt 33 Einsparungsvorschläge. Die Tabelle besteht aus drei Spalten, die jeweils den betroffenen Sektor, das Einsparungspotential und eine Kurzbeschrei-

bung beinhalten. Cottarelli sah für manche Kategorien sogar höhere Einsparungen als möglich an, hat sich in der Tabelle aber auf das realisierbare Einsparungspotential beschränkt. Die Werte in der Tabelle stammen aus zwei Artikeln von Nicoletta Cottone, die in der Finanz- und Wirtschaftszeitung „Il Sole 24 Ore“ im September 2015 veröffentlicht wurden (Cottone, 2015a) (Cottone, 2015b). Der erste Artikel fasst 17 der 33 Maßnahmen zusammen, der zweite die übrigen 16.

Tabelle 9: Letta: Die Kürzungsvorschläge Cottarellis (Cottone, 2015a; Cottone, 2015b)

	Betroffener Sektor	Geplante Sparsumme	Kurzbeschreibung des Zieles
1	Ausgaben für Güter und Dienstleistungen	7,2 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Reduktion der Anzahl der Vergabestellen von 32.000 auf 30 - 40 (Consip, Regionen, Großstädte). • Kürzung der Mittel für wenig effiziente zentral-staatliche Verwaltungen. • Beschleunigung der Bezahlung offener Lieferantenrechnungen durch die öffentliche Verwaltung (innerhalb von 30 bzw. 60 Tagen).
2	Ausschreibungen	0,2 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Ausschreibungen über 200 Mio. € müssen nicht mehr im Amtsblatt („Gazzetta Ufficiale“¹⁸) veröffentlicht werden. Es genügt eine Bekanntgabe auf den Internetseiten.
3	Gebäude	0,5 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Effizientere Nutzung der Gebäudeflächen und der geographische Präsenz der Institutionen. • Steigerung der Energieeffizienz der Immobilien.
4	Steuereinhebung	0,4 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Direkte Einhebung von Steuern mittels Staatskonten bei den Banken, anstatt Überweisung der Steuern von den Banken zur Banca d'Italia. • Einführung einer „cash pooling“ Software (wie von der EZB vorgeschlagen).
5	Gemeinden	2 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Performance-orientierte Finanzierung der Gemeinden.
6	Dienstwagen (auto blu) und Beratungen	0,3 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Begrenzung der Beratungsausgaben je nach Verwaltungstyp. • Reduktion der zur Verfügung gestellten Dienstautos.

18 Die „Gazzetta Ufficiale“ der Italienischen Republik verfolgt die Ziele der Verbreitung, Information und Formalisierung von gesetzlichen Regulierungen. Das Justizministerium ist daran massiv beteiligt (Gazzetta Ufficiale, 2018). Veröffentlichungen in der Gazzetta Ufficiale sind mit Kosten verbunden. Wenn die Publikationen online erfolgen, können diese eingespart werden (Cottone, 2015a).

	Betroffener Sektor	Geplante Sparsumme	Kurzbeschreibung des Zieles
7	Gehälter der Führungskräfte	0,5 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Senkung der Gehälter um 8 bis 12 Prozent. Die italienischen Führungskräfte verdienen viel mehr als z.B. in Deutschland, Großbritannien oder Frankreich.
8	Ausbildungskurse für öffentliche Bedienstete	0,1 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Bessere Priorisierung der Ausbildungsmaßnahmen kann zu Einsparungen führen.
9	Lichtverschmutzung	0,3 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Senkung der Lichtverschmutzung und des Energieverbrauchs durch neue LED Leuchten und Abschaltung unnötiger Beleuchtungen (z.B. außerhalb).
10	Verschiedene Sektoren	0,7 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Reformen zur Effizienzsteigerung beim Außenministerium, Infrastrukturministerium und Wirtschaftsministerium (Effizienzsteigerung der Einnahmenagentur/Agenzia delle Entrate). • Einführung von Shared Services
11	Provinzen	0,5 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Reorganisation/Abschaffung der Provinzen mit resultierenden direkten Einsparungen von 100 Mio. € und Einsparungen durch Synergieeffekte mit Gemeinden und Regionen von bis zu 900 Mio. €.
12	Polizei	1,7 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Reorganisation der uniformierten Wachkörper (Polizei). • Senkung der Anzahl an Polizisten (in Italien viel höher als in anderen Staaten).
13	Öffentliche Einrichtungen	0,3 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Fusionierung oder Abschaffung mancher öffentlichen Einrichtungen.
14	Abrechnungen und elektronische Zahlungsvorgänge	2,5 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Reorganisation und Rationalisierung der allgemeinen Rechenzentren.
15	Präfecturen, Feuerwehr und Hafenbehörde	0,4 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Effizienzsteigerung.

	Betroffener Sektor	Geplante Sparsumme	Kurzbeschreibung des Zieles
16	Periphere Staats-sitze	0,4 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminierung der Sitze mit moderatem Arbeitsaufkommen. • Rationalisierung der Präsenz des Staates in den Territorien.
17	Berggemeinschaf-ten	0,1 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Rationalisierung oder Abschaffung der Berggemeinschaf-ten (unter Beibehaltung der geleisteten Dienste).
18	Gemeinde, Regionen und Personalentlohnung	0,4 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminierung ineffizienter Transferzahlungen. • Fusionierung der Gemeinde mit weniger als 5.000 Einwohnern. • Verbot der Kumulierung von Renten mit der Entlohnung aus öffentlichen Ämtern. • Senkung der Anzahl an Regional- und Gemeindeberater.
19	Verfassungsorgane	0,5 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminierung ineffizienter Transferzahlungen.
20	Transferzahlungen an Unternehmen	2,2 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Graduelle Senkung der (ineffizienten) Transferzahlungen an Landwirtschaft, Handwerk, Verlagswesen, Bildung, Post, Verkehrsmittel, Fernsehen und Radio.
21	Transferzahlungen Regionen-Unternehmen	0,8 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Senkung der Transferzahlungen der Regionen an Unternehmen. Nicht betroffen sind die von der EU kofinanzierten Transfers.
22	Pflegeelder	0,2 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Überprüfung der Einkommensverhältnisse vor der Zuweisung von Pflegegeldern. Da die Zahl der Pflegegeldempfänger stärker gestiegen ist als die zu pflegenden Personen, scheint ein Missbrauch der Subventionen plausibel.
23	Invaliditätsrenten	0,2 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Bekämpfung des starken Missbrauchs der Invaliditätsrenten. Auch hier steht die Zunahme der Renten nicht im Einklang mit den demographischen Änderungen.
24	Kleinstinvestitionen	0,2 Mrd. €	<ul style="list-style-type: none"> • Vermeidung von Investitionen, die zu klein sind, um einen Unterschied in den Ergebnissen zu erzielen. Oft werden diese für private Interessen ausgenutzt.

	Betroffener Sektor	Geplante Sparsumme	Kurzbeschreibung des Zieles
25	Lokale öffentliche Dienste	2 Mrd. €	• Senkung der Transferzahlungen an lokale öffentliche Unternehmen u.a. durch Fusionierung und Tarifsteigerungen.
26	Eisenbahnverkehr	1,5 Mrd. €	• Staatliche Transfers pro Kilometer an Eisenbahnunternehmen sind in Italien um 55% höher als im Rest Europas. Schrittweise Senkung vorantreiben.
27	Verteidigung	2,5 Mrd. €	• Italien gab 2013 18 Mrd. ¹⁹ € für die Verteidigung aus. Die entspricht 1,2% des BIP und liegt um 0,2 Prozent höher als der Durchschnitt der Euroländer. Einsparungen können durch Senkung der Auslandseinsätze erzielt werden.
28	Sanität (exkl. Ausgaben für Güter und Dienstleistungen)	2 Mrd. €	• Seit 2009 sind die Sanitätsausgaben unverändert geblieben. Eine Senkung der Ausgaben auf regionale Ebene ist notwendig.
29	Renten	0,5 Mrd. €	• Vorübergehender Abzug von den höchsten Rentenzahlungen. (85% der Rentner sind davon nicht betroffen).
30	Renten	1,5 Mrd. €	• Indexierung der Rentenzahlungen.
31	Beitragsjahre der Frauen	1 Mrd. €	• Durch den Angleich der Beitragsjahre zwischen Frauen (41 Jahre) und Männern (42 Jahre) sind Einsparungen zu erwarten.
32	Kriegsrenten	0,3 Mrd. €	• Revision der Kriegsrenten.
33	Hinterbliebenenrenten	0,1 Mrd. €	• Prozentuelle Senkung auf Basis der Einkommensverhältnisse.

Aus dieser Tabelle ist die umfangreiche Herangehensweise von Carlo Cottarelli ersichtlich: Der Ökonom ist dem eigenen Glauben, dass kein Ausgabenbereich prinzipiell unberücksichtigt bleiben soll, treu geblieben. Spending Reviews sollten keinesfalls den Eindruck

¹⁹ Die 18 Mrd. € sind inkl. Ausgaben für Rüstungsgüter (in der Bilanz des Ministeriums für wirtschaftliche Entwicklung/ MISE aufgewiesen) und Ausgaben für Friedenmissionen (in der Bilanz des Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen/ MEF aufgewiesen) und exkl. Ausgaben für den Carabinieri-Körper (Cottarelli, 2014b).

geben, dass sie bestimmte Wirtschaftsbranchen gezielt vor Kürzungen schützen wollen. Die verschiedenen politischen Einstellungen führen klarerweise zu einer unterschiedlichen Prioritätensetzung in den Kürzungsprogrammen. Solche Entscheidungen sollten jedoch transparent a priori getroffen werden, damit die Spending Reviews innerhalb klarer Rahmenbedingungen effektiv durchgeführt werden können. Die Festlegung eines klaren und eindeutigen „Aktionsperimeters“ stellt in den italienischen Spending Review-Erfahrungen allerdings vielmehr eine Ausnahme als die Regel dar (Cottarelli, 2015b).

Im Budget des Jahres 2015 resultierten aus Cottarellis Kürzungsvorschlägen Bruttoeinsparungen von 12 Mrd. €. Unter Berücksichtigung des Anstiegs bestimmter Ausgaben von hoher Priorität konnte eine Nettoerduktion der Primärausgaben der Regierung von 8 Mrd. € erzielt werden (Cottarelli, 2015b).

7.1.4 Die Endphase der Amtszeit Cottarellis unter der Regierung Renzi

Auf Ebene der Spending Reviews führte Cottarelli seine Funktion über die Amtszeit von Ministerpräsident Letta bis Ende Oktober 2014 weiter. Am 01.11.2014 kehrte er nach Washington DC zurück und nahm seine Arbeit als Vertreter Italiens beim IWF wieder auf. Vor seiner Abreise gab Cottarelli der Zeitung „Il Corriere della Sera“ ein Interview, in dem er über seine Arbeit als Sonderkommissar für die Spending Reviews berichtete. Cottarelli zog eine positive Bilanz und er bewertete Maßnahmen Italiens mit 8 auf einer Skala von 1 bis 10. Angesprochen auf die Zusammenarbeit mit den Ministerpräsidenten Letta und Renzi meinte Cottarelli, dass er das schnelle Entscheiden von Renzi als sehr positiv empfand, er aber mit Letta intensiver und tiefergehender zusammenarbeiten konnte (Cottarelli, 2014). Die größten Schwierigkeiten seiner Amtszeit bereiteten ihm die politisch-administrativen Eliten der „Ewigen Stadt“ Rom: Die legislativen und exekutiven Spitzen würden eine homogene Gruppe bilden, mit der die Kommunikation schwierig sei. So wurden dem Kommissar zahlreiche Dokumente nicht weitergereicht und er konnte erst nach mehreren Wochen die getroffenen Entscheidungen einsehen (Cottarelli, 2014a).

Im Interview erwähnte Cottarelli auch zwei Maßnahmen, die nicht wie geplant zur Umsetzung gelangten:

a) Reorganisation der uniformierten und waffentragenden Wachkörper

Die Spending Reviews identifizierten in diesem Bereich ein Einsparungspotential von 2,5 Mrd. €, wobei nur 1,7 Mrd. € für realistisch gehalten wurden. Cottarelli merkt kritisch an, dass der Zeitraum zur Realisierung der Einsparungen von der Regierung Renzi und Gentiloni aus politischen Gründen nach hinten verschoben wurde.

b) Pensionsreform

Die Spending Reviews ergaben ein Einsparungspotential von bis zu 3 Mrd. €, wobei 2 Mrd. € als realistisch umsetzbar eingeschätzt wurden. Aus politischen Erwägungen heraus wurden diese unpopulären Einsparungsvorschläge von Ministerpräsident Renzi jedoch nicht unterstützt. Als Kommissar sah sich Cottarelli verpflichtet, auf die Notwendigkeit dieser Maßnahmen hinzuweisen, da das Rentensystem 2013 Ausgaben in Höhe von 270 Mrd. € aufwies (Istat, 2013).

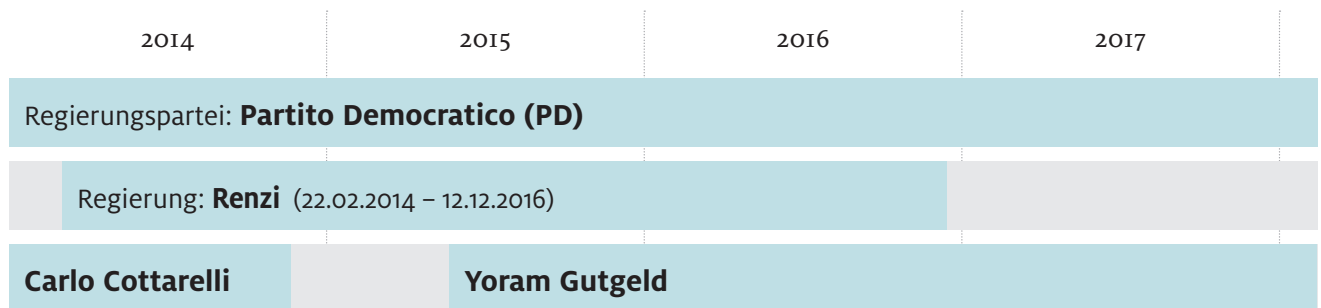
Im Interview sprach Cottarelli (2014a) auch von teuren Absurditäten. Besonders zwei Elemente verdutzten den Kommissar: Zum Ersten eine Vorschrift, die es dem Personal der Armee und der Marine – aber nicht der Luftwaffe – verbietet, im Dienst im Falle von Schlechtwetter einen Regenschirm zu verwenden. Diese Bestimmung verhindert eine Reduktion der Dienstwagen (auto blu), da das Militärpersonal bei Schlechtwetter mit dem Auto reisen musste. Zum Zweiten die große Anzahl an Bediensteten in den zentralstaatlichen Ministerien, die hinter großen Schreibtischen in den Fluren der Ministerien sitzt. Unabhängig von der Notwendigkeit dieser Bediensteten können aufgrund dieser Schreibtische und der daher notwendigen Sicherheitsmaßnahmen die imposanten Flure nicht verkleinert und die Räumlichkeiten nicht rationalisiert werden (Cottarelli, 2014a).

7.3 Das Ende der Regierung Letta

Der Regierung von Enrico Letta war keine lange Amtszeit beschieden. Tatsächlich blieb sie weniger als zehn Monate im Amt. Am 28.04.2013 wurde Letta zum Ministerpräsidenten Italiens ernannt und am 22.02.2014 war seine Amtszeit bereits wieder zu Ende. Die Regierung trat somit bereits vor dem Ende der Amtszeit des Sonderkommissars Cottarelli zurück. Die besonders kurze Regierungsdauer – lediglich 300 Tage – stellte sicherlich ein großes Hindernis für die Implementierung der Spending Review-Vorschläge dar. Letta selber sagte, dass die Bedingungen, unter denen er regierte, nicht einfach waren (Il Sole 24 ore, 2015). Das Regierungsende hatte diesmal vor allem einen innerparteilichen Grund. Die demokratische Partei (PD), der Letta angehörte, wechselte am 08.12.2013 im Zuge von Vorwahlen den Parteivorsitz. Der Gewinner war der ehemalige Bürgermeister von Florenz, Matteo Renzi (Custodero, 2017). Renzi legte der eigenen Partei ein Dokument vor, in dem er einen Regierungswechsel und somit auch den Rücktritt Lettas forderte (Sappino, 2014). Mit 136 Für- und nur 16 Gegenstimmen fand das Dokument innerhalb der Partei eine große Unterstützung. In der Folge teilte Letta am 14.02.2014 dem Präsidenten der Republik seine Entscheidung mit, als Ministerpräsident zurückzutreten (Rai News 24, 2014). In den folgenden Tagen gab Giorgio Napolitano dem neuen Vorsitzenden des PD, Renzi, den Auftrag, eine neue Regierung zu bilden. Am 22. Feb-

ruar ersetzte die von Renzi zusammengestellte Regierung das Kabinett von Letta. Die Entscheidung des Präsidenten, wiederum keine Neuwahlen auszurufen, lag teilweise an den geltenden Wahlgesetzen, die keine klaren Mehrheitsverhältnisse im Parlament erwarten ließen (Sappino, 2014). Neuwahlen hätten lediglich hohe Kosten, Verzögerungen, politischen Stillstand und möglicherweise eine neue Regierungskrise verursachen können.

8 Regierung Renzi (2014-2016)



Für italienische Verhältnisse war die Regierung von Renzi langlebig: Sie war vom 22.02.2014 bis zum 12.12.2016 und damit für insgesamt 1.024 Tagen im Amt (governo.it, 2018). Die Regierung Renzi entstand zuerst medial und konkretisierte sich am 14.02.2014, als der Vorstand des PD über den von Renzi geforderten Regierungswechsel abstimmte und damit de facto Letta das Misstrauen aussprach (Blogo.it, 2018). Die lange Amtsdauer war jedoch nicht der einzige Indikator für den Höhenflug der Regierung Renzi. Die zahlreichen Reformen, die die Regierung in Angriff nahm, lösten viele widersprüchliche Gefühle in der Bevölkerung und innerhalb der Parteien aus, sogar innerhalb des PD selbst. Manche Änderungsvorschläge scheiterten aber auch und insbesondere die Niederlage beim Verfassungsreferendum zwang Renzi schlussendlich dazu, von seinem Amt zurückzutreten (Dell'Omo, 2018). Nichtsdestotrotz verfügte die Regierung Renzi bis Ende 2016 über eine stabile und starke Machtbasis. Die von ihm konzipierte Verfassungsreform, die im Senat und in der Abgeordnetenkammer Zustimmung fand, erfuhr aber von der Bevölkerung eine klare Ablehnung. Am 04.12.2016 sprachen sich in einem Verfassungsreferendum 60 Prozent der Wähler gegen die geplanten Änderungen aus. Diese Ablehnung der Reform richtete sich letztlich auch gegen Renzi und seine Regierung, die in der Folge zurücktreten musste (Dell'Omo, 2018). Es war nämlich kein Geheimnis, dass sich das Referendum rasch in eine Vertrauensabstimmung umgewandelt hat. Renzi hat diese starke Personalisierung selbst angefacht, da er ankündigte, im Fall einer Niederlage zurückzutreten (Jozsef 2016).

Mit seiner Ernennung im Jahr 2014 erhielt Renzi u.a. den Auftrag, die italienischen Institutionen zu reformieren. Im Falle der Bestätigung seiner vorgeschlagene Verfassungsreform durch das Referendum wären Neuwahlen sinnvoll gewesen (Jozsef, 2016). Renzis Reform sah zum einen die Abschaffung des perfekten Zweikammersystems Italiens vor. Dieser sogenannte Bikameralismus stellt eine völlige Ausnahme für ein parlamentarisches System dar und sorgt für politische Instabilität und Reformstillstand. Die Verfassungsreform umfasste

auch Maßnahmen zur Eingrenzung der Staatsausgaben wie beispielsweise durch die Abschaffung der Provinzen, der umstrittenen Organisation „CNEL“²⁰, sowie die Senkung der Anzahl der Parlamentarier (Renzi & Boschi, 2016). In einem Interview erwähnte Cottarelli (2014a) seine Befürchtung, dass ihm als Sonderkommissar niemand nachfolgen wird. Doch Ministerpräsident Renzi ernannte den eigenen Wirtschaftsberater und Parlamentarier des PD, Yoram Gutgeld, am 27.03.2015 zum neuen Kommissar für die Spending Reviews. Unterstützung erhielt Gutgeld vom Wirtschaftsprofessor Roberto Perotti (Fubini, 2015). Kurz nach seiner Ernennung erklärte Gutgeld während eines Interviews mit der Zeitung „La Repubblica“, dass die Regierung den Weg der Spending Reviews auf keinem Fall verlassen werde, obwohl das Thema einige Zeit auf Sparflamme gekocht wurde. Die Regierung war nämlich seit dem Rücktritt von Cottarelli mit anderen Prioritäten beschäftigt, wie etwa mit der Wahl des neuen Präsidenten der Republik und der Vorbereitung weit- und tiefreichender institutionellen Reformen (Gutgeld, 2015). In einem Interview erläuterte Gutgeld die Entscheidung der Regierung, das Rentensystem vor möglichen Kürzungen zu schützen und eine im Raum stehende Erhöhung der Umsatzsteuer („IVA“) zu vermeiden (Gutgeld, 2015). Als Schwerpunkte für seine Spending Reviews wählte er den Gesundheits- und Verkehrssektor, die Entwicklung von Maßnahmen zur Stärkung des Zentralstaates und die Ausarbeitung eines Projekts zur Reorganisation der uniformierten Wachkörper (Gutgeld, 2015).

Der Gesundheitssektor allein besaß laut Gutgeld (2015) ein Einsparungspotenzial von bis zu 10 Mrd. €. Die Verschreibung zahlreicher Untersuchungen, die anschließend als nicht nötig eingestuft wurden, war und ist sehr hoch. Dies gilt nicht nur für Italien, sondern allgemein. Bereits im Jahr 2012 argumentierte Brody in einem Artikel, der im „New England Journal of Medicine“ veröffentlicht wurde, dass bis zu 30 Prozent des Gesundheitsausgaben auf unnötige Arzttermine und Untersuchungen entfallen (Brody, 2012). Eine Reduktion von nicht notwendigen Untersuchungen würde nicht nur Einsparungen ermöglichen, sondern auch zu Qualitätsverbesserungen im italienischen Gesundheitswesen und zu einer erheblichen Verringerung der Wartezeiten führen (Gutgeld, 2015). Das Problem ist jedoch, dass es sehr einfach ist, zu beweisen, dass eine Untersuchung unnötig war, nachdem sie durchgeführt wurde. Viel schwieriger ist es, das a priori festzustellen (Bloche, 2012).

20 CNEL: Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (Nationaler Wirtschaft- und Arbeitsrat). Die Tätigkeiten des CNELs bestehen hauptsächlich aus Regierungs- und Kammerberatungen vor allem im wirtschaftlichen und sozialen Bereich. Der CNEL könnte auch Gesetzesvorschläge entwerfen und sollte Unternehmen und Beschäftigte vertreten. De facto lassen sich weder Unternehmen noch die ArbeitnehmerInnen vom CNEL vertreten. Darüber hinaus hat der CNEL lediglich 14 Gesetzesvorschläge in über 50 Jahren vorbereitet, die stets vom Parlament ignoriert wurden. Die Kosten des CNELs belaufen sich auf ca. 20 Mio. € pro Jahr. Oft wird der CNEL als „nutzlos“ und „teuer“ bezeichnet, nichtdestotrotz hat es bis jetzt keiner geschafft, es abzuschaffen (Pavesi, 2015; In Cammino, 2015).

Ein weiterer Vorschlag betraf die Schaffung von sogenannten „Federal Buildings“, in denen die Bürger innerhalb eines einzigen Gebäudes alle Büros des Staates finden können (Gutgeld, 2015). Dadurch wollte Gutgeld einerseits die von der öffentlichen Verwaltung genutzte Gebäudefläche verkleinern und die damit verbundenen Betriebskosten vermeiden. Andererseits trachtete er danach, der Bevölkerung einfachere, bessere und qualitativ hochwertigere öffentliche Dienste anzubieten (Gutgeld, 2015).

Die wichtigsten Maßnahmen, die von der Regierung Renzi beschlossen wurden, finden ihren Niederschlag in den Finanzgesetzen von 2015, 2016 und 2017, bzw. in den Gesetzen 190/2014, 208/2015 und 232/2016. Aus den Inhalten dieser Gesetze ist auch die Absicht von Matteo Renzi erkennbar, seine Popularität bei den Wählern nicht zu gefährden. Der ehemalige Bürgermeister der Stadt Florenz ergänzte nämlich seine Spending Reviews mit einer Vielzahl an Entscheidungen expansiver Fiskalpolitik (Ausgabenerhöhungen und/oder Steuersenkungen). Wenn Renzi auf der einen Seite den Unterschied zwischen „Review“ und „Kürzung“ hervorhob, kritisierte Cottarelli die Finanzierung expansiver Fiskalpolitik mit noch nicht realisierten Spending Review-Einsparungen stark (Cottarelli, 2015a). Die „Legge Finanziaria per il 2015“²¹ (Gesetz 190/2014) führte beispielsweise zwei Maßnahme zur Ausgabenerhöhung und eine zur Steuersenkung ein:

21 Finanzgesetz für das Jahr 2015

Tabelle 10: Renzi: Das Finanzgesetz 2015 (190/2014)

Maßnahme	Art der expansiven Politik	Inhalt und Ziel	Kritik
Bonus Bebè	Ausgabenerhöhung	Sozialtransfers zwischen 80 und 160 € für Familien mit niedrigerem Einkommen bei der Geburt eines Kindes. Das Ziel ist die Erhöhung der Geburtsrate.	Der „Bonus“ ist unbefristet. Er betrifft nur die ärmsten Bevölkerungsschichten und ist nicht mit anderen Maßnahmen demographischer Natur gekoppelt. Die einzige Wirkung ist die Erhöhung der Staatsausgaben (Cottarelli, 2018b).
Bonus Renzi	Ausgabenerhöhung	Die Arbeitnehmer mit niedrigerem Einkommen erhalten einen monatlichen Zuschlag von 80 €.	Dieser Bonus ist eine Maßnahme zur Popularitätssteigerung, die aus noch nicht realisierten Einsparungen der Spending Reviews finanziert wird (Cottarelli, 2015a).
Senkung IRAP	Steuersenkung	Senkung der Lohnnebenkosten für Unternehmen, wenn diese unbefristete Arbeitsverträge mit den Arbeitnehmern abschließen. Ziel ist die Senkung der Arbeitslosigkeit und die Förderung besserer Arbeitsbedingungen.	Nach der IRPEF und der IVA ist die IRAP ²² die von der Steuerhinterziehung am meisten betroffene Steuer. Sie zu senken kann daher sinnvoll sein (QuiFinanza, 2018). Jedoch benötigt diese Maßnahme zusätzliche Mittel, um finanziert werden zu können.

Die gleichzeitige Fortsetzung einer expansiven Fiskalpolitik und der Spending Reviews kennzeichnete die Arbeitsweise der Regierung von Matteo Renzi. Auch das Finanzgesetz für das Jahr 2016 beinhaltete nämlich neue Steuersenkungen sowie Subventionen. Aus dem Gesetz geht klar hervor, dass die finanziellen Ressourcen zur Deckung dieser expansiven Fiskalpolitik aus den Spending Reviews und aus der Selbstanzeige von Steuervergehen stammen. Die erwarteten Einsparungen aus den Spending Reviews waren sehr positiv. Sie belie-

22 Einkommensteuer, Umsatzsteuer und regionale Wertschöpfungssteuer

fen sich im Jahre 2016 auf 7,3 Mrd. €, im Jahre 2017 auf 8,4 Mrd. € und im Jahre 2018 sogar auf 10,3 Mrd. € (Ministero per l'economia e le finanze, 2016).

Tabelle 11: Renzi: Das Finanzgesetz 2016 (208/2015)

Maßnahme	Art der expansiven Politik	Inhalte und Ziele	Kritikpunkte
Aussetzung geplanter Steuererhöhungen	Vermeidung von Steuererhöhungen	Geplante Steuererhöhungen in Höhe von 16,8 Mrd. € werden ausgesetzt.	Die Budgetkonsolidierung bleibt ein zweitrangiges Ziel.
Abschaffung TASI und IMU ²³	Steuersenkungen	Steuern auf den Hauptwohnsitz in Höhe von 5 Mrd. € werden für Mieter und Eigentümer abgeschafft.	Cottarelli (2018b) bezeichnete diese Entscheidung als einen Fehler: Steuerobjekt sind physische Vermögengegenstände, die eine Steuerhinterziehung erschweren.
Verlängerung der IRAP-Vergünstigung	Vermeidung von Steuererhöhungen	Die im Jahr 2015 gesenkte IRAP bleibt weiter auf dem niedrigeren Niveau mit dem Ziel, die Arbeitslosigkeit zu senken und bessere Arbeitsbedingungen zu fördern.	Der Anspruch auf zusätzliche finanzielle Mittel bleibt bestehen und reduziert die Einsparungen der Spending Reviews weiter.
i8app	Ausgabenerhöhungen	Die Jugendlichen, die im Jahr 2016 18 werden, erhalten eine elektronische Gutscheinkarte im Wert von 500 €.	Wiederum handelt es sich um eine Maßnahme expansiver Natur, die zusätzliche Ressourcen erforderlich macht.
Rentenerhöhung	Ausgabenerhöhungen	Die niedrigsten Renten werden um bis zu 500 € erhöht.	Die Rentenzahlungen sind der größte Ausgabenposten und sie sind im EU-Vergleich überdurchschnittlich hoch. Eine Erhöhung der Mindestrenten hätte einhergehen müssen mit einer Kürzung der Höchstrenten.

Maßnahme	Art der expansiven Politik	Inhalte und Ziele	Kritikpunkte
Erhöhung der Barzahlungsgrenze auf 3.000 €	Konsumförderung	Die von Monti eingeführte Grenze von 1.000 € für Barzahlungen wird auf 3.000 € angehoben. Laut Regierung besteht kein Zusammenhang zwischen Barzahlungsgrenzen und Steuerhinterziehung.	Cottarelli (2018b) bezeichnet dies als eine schlechte Entscheidung zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung. Die Rückverfolgbarkeit der Zahlungen ist sehr wichtig, wenn man die Hinterziehung senken will.
Senkung der Fernsehgebühren und Eingliederung in die Stromrechnung	Steuersenkung und Einnahmenerhöhung	Die Fernsehgebühren (canone Rai) werden von 113 € auf 100 € gesenkt. Durch die Zahlung dieser Gebühren gemeinsam mit der Stromrechnung wird die Hinterziehung massiv gesenkt.	Die Einbindung der TV-Gebühren in die Stromrechnung führt zu erheblich höheren Einnahmen, obwohl die Gebühren um 13 € gesenkt wurden. Die Einnahmen wurden jedoch zu 100 Prozent der RAI zugewiesen: der Staat hätte vielleicht einen Teil davon behalten sollen (Cottarelli, 2018b).
Selbstanzeigen	Einnahmenerhöhung durch die Rückgewinnung nicht gezahlter Steuern mittels freiwilliger einmaliger Zahlungen	Steuerhinterziehern mit Schwarzgeld im Ausland wird die Möglichkeit eröffnet, diese Gelder zu legalisieren. Dadurch kann der Staat, unter Gewährung bestimmter vorteilhafter Bedingungen, einen Teil der nicht gezahlten Steuern zurückgewinnen.	Cottarelli (2018b) kritisiert diese Vorgehensweise, vor allem da sie sich periodisch wiederholt. Dadurch besteht kein Anreiz, die Steuern rechtzeitig und in der richtigen Höhe zu bezahlen. Für den Steuerhinterzieher kann es sogar vorteilhaft sein, wenn er auf die nächste Steueramnestie wartet.

Die finanziellen Wirkungen dieser beiden Gesetze werden in der Tabelle 12 hervorgehoben.

Tabelle 12: Renzi: Realisierte Auswirkungen der Gesetze auf die öffentlichen Finanzen in Mio. € (Di Mascio et al., 2019a)

Gesetzesdekret		2015	2016	2017	Gesamtwirkung
Finanzgesetz 2015 (190/2014)	Veränderung des Steueraufkommens	-124	+6.985	+13.506	+20.367
	Veränderung der öffentlichen Ausgaben	+5.694	+6.838	+6.615	+19.147
	Auswirkung auf die Nettoverschuldung	+5.818	-147	-6.891	-1.220
Finanzgesetz 2016 (208/2015)	Veränderung des Steueraufkommens	---	-17.985	-22.435	-40.420
	Veränderung der öffentlichen Ausgaben	---	-360	-3.299	-3.659
	Auswirkung auf die Nettoverschuldung	---	+17.625	+ 19.136	+36.761

Kurz vor dem Rücktritt der Regierung Renzi wurde auch das Finanzgesetz 2017 verabschiedet. Dieses Gesetz ähnelt in vieler Hinsicht den beiden vorherigen. Steueramnestien, Subventionen und Steuersenkungen wurden weiterhin implementiert. Die Tabelle 13 beschreibt die wichtigsten Inhalte des Gesetzes.

Tabelle 13: Renzi: Das Finanzgesetz 2017 (232/2016)

Maßnahme	Art expansiver Politik	Inhalt und Ziel	Kritik
Auflösung von Equitalia ²⁴	Steueramnestie	Die Gesellschaft Equitalia wird abgeschafft und ihre Kompetenzen der Agenzia delle Entrate ²⁵ übertragen. Wer Steuer hinterzogen hat, kann einen Teil davon zurückzahlen und seine Schuldenposition gegenüber dem Staat ausgleichen.	Cottarelli (2018b) bezeichnet diese Maßnahme als ein schlechtes Signal zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung. Es handelt sich nämlich um eine Vergünstigung, die Steuerhinterziehung attraktiv macht.
Rentenerhöhung	Ausgabenerhöhung	Mehr Pensionisten können nun eine 14. Monatsrente beziehen. Zusätzliche Steuervergünstigungen werden für bestimmte Renten geschaffen.	Hier gilt die gleiche Kritik wie in der vorliegenden Tabelle II.
Selbstanzeigen	Einnahmenerhöhung	Die Selbstanzeige ist auch im Jahr 2017 möglich.	Einnahmen werden zwar unmittelbar realisiert aber die Nachhaltigkeit des Steuersystems wird gefährdet.
Senkung der Fernsehgebühren	Steuersenkungen	Für das Jahr 2017 werden die Fernsehgebühren (canone RAI) von 100 € auf 90 € gesenkt.	Niedrigere Steuer bedeuten geringere finanzielle Ressourcen.

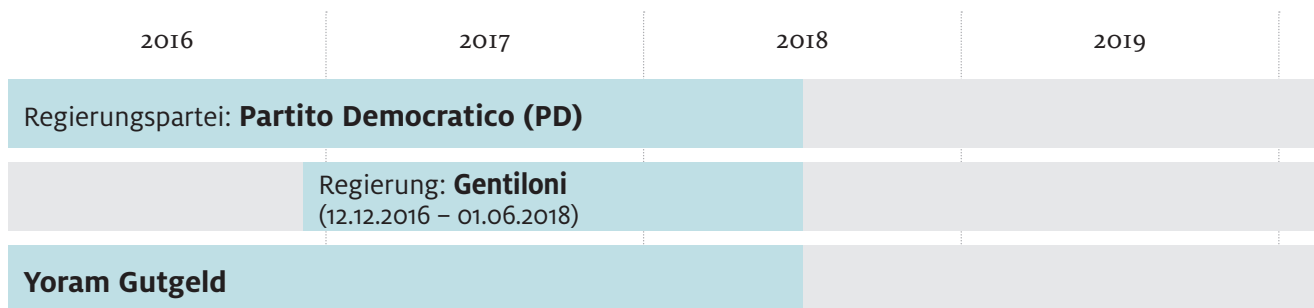
Aus diesen Tabellen ist ablesbar, dass die Regierung Renzi zwar stark auf die Spending Reviews gesetzt hat, jedoch mit dem Ziel, ihre expansive Politik zu finanzieren. Die Staatsschulden sind in dieser Periode nur relativ gesunken – da sich das BIP erhöht hat – aber absolut betrachtet haben sie zugenommen. Diese Vorgangsweise verursachte Widersprüche sowie Kritik von den Spending Review-Beauftragten. Bereits im November 2015 verließ Professor Perotti sein Amt als Kommissar und begründete seine Entscheidung mit folgenden Worten: „non mi sentivo molto utile“, übersetzt „ich fühlte mich nicht sehr hilfreich“ (Redazione

²⁴ Equitalia war eine staatliche Gesellschaft, die für die Einnahme von Steuern und Gebühren zuständig war.

²⁵ Einnahmenagentur

ANSA, 2015). Gutgeld blieb hingegen weiter im Amt. Auch der Rücktritt der Regierung Renzi im Dezember 2016 bedeutete nicht das Ende der Amtszeit von Gutgeld. Er übte auch in der letzten Regierung der XVII. Legislaturperiode seine Funktion weiter aus. Gutgeld war aber nicht die einzige Person, die das Regierungsende überstand. Auch der Wirtschafts- und Finanzminister, Pier Carlo Padoan, sowie der Minister für die wirtschaftliche Entwicklung, Carlo Calenda, wurden in ihrem Amt bestätigt. Bezogen auf die Spending Reviews konnte daher Kontinuität auch in der folgenden Regierung unter Ministerpräsident Gentiloni erwartet werden (Nigro, 2016).

9 Regierung Gentiloni (2016-2018) und das Ende der Spending Reviews



Nachdem am 07.12.2016 Ministerpräsident Renzi zurücktrat, stand Italien zum zweiten Mal innerhalb derselben Legislaturperiode ohne Regierung da. Bereits am 11. Dezember beauftragte der Präsident der Republik Sergio Mattarella den Außenminister der Renzi-Regierung, Paolo Gentiloni, eine neue Regierung zu bilden. Am darauffolgenden Tag fand schon die Vereidigung statt und Gentiloni übernahm offiziell das Mandat des Ministerpräsidenten (Camera dei Deputati, 2015). Mit dem Ende der Legislaturperiode legte Gentiloni sein Amt am 24.03.2018 offiziell nieder (Rosso, 2018). Während der ersten Monate der XVIII. Legislaturperiode übte Gentiloni sein Mandat aber weiter aus, bis am 1. Juni 2018 eine Lösung für die von den unklaren Wahlergebnissen erzeugte Regierungskrise gefunden und sein Nachfolger ernannt wurden.

Die Regierung von Paolo Gentiloni stellte keinen Bruch mit der vorherigen Regierung dar. Viel Kontinuität zeichnete sich sowohl in den politischen Programmen als auch in den Personen ab. Viele Medien bezeichneten die Regierung Gentiloni als „Renzi Bis“ und verglichen deren Amtsantritt mit einem „Ministerwalzer“ (agi, 2017): Von den 18 Ministern Renzis wurden 15 von Gentiloni übernommen. Von diesen bekleideten 12 genau das gleiche Amt weiter, drei wurden an die Spitze eines anderen Ministeriums gestellt und lediglich drei Minister waren neue Gesichter (Nigro, 2016). Darüber hinaus bekräftigte Ministerpräsident Gentiloni (2016) selbst, dass sein Kabinett die Regierungslinie von Renzi weiterverfolgen wolle. Die Bemühungen, so rasch wie möglich eine neue Regierung zusammenzustellen und dem Land eine gewisse politische Stabilität zu gewähren, sind auch der Grund für die große personelle Kontinuität (Gentiloni, 2016). In Sachen Spending Reviews wurden die Anstrengungen der Vorgängerregierung fortgeführt. Insbesondere blieb auch der Kommissar Gutgeld und der Wirtschafts- und Finanzminister im Amt. Als Gentiloni während einer Rede im Parlament sein Regierungsprogramm erläuterte, betonte er, dass er keine linearen Kürzungen vorneh-

men wolle, sondern das Ziel der Effizienzsteigerungen verfolgt (Gentiloni, 2017). Diese Rede bestätigte die Fortsetzung einer Linie, die nicht nur von der Regierung Renzi, sondern auch von der Regierung von Letta verfolgt wurde. Ein Weg, der bereits von Kommissar Cottarelli eingeschlagen und bis zum Ende der XVII. Legislaturperiode beibehalten wurde. Die Prioritäten der Regierung Gentiloni hinsichtlich Senkung der Staatsverschuldung und Ankurbelung des Wirtschaftswachstums, die im Gesetzesdekret 50/2017 festgeschrieben wurden, konnten dank parlamentarischer Zustimmung ins Gesetz 96/2017 umgewandelt werden. Im ersten Teil dieser Rechtsnorm finden sich Maßnahmen zur Kontrolle der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen sowie neue Richtlinien zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung. Darüber hinaus wurden auch wachstumsfördernde Maßnahmen im Bereich Arbeit, öffentlicher Verkehr, Unternehmen und Investitionen beschlossen. Neue Ausgaben zum Wiederaufbau der vom Erdbeben betroffenen Ortschaften sowie zur Vereinfachung der damit verbundenen bürokratischen Prozesse wurden ebenfalls genehmigt. Die Regierung beschloss auch zusätzliche Förderungsinstrumente für den Süden des Landes. Neben dem Dekret 50/2017 ist auch das Dekret 91/2017 von besonderer Bedeutung. Außerdem entstanden für die Regierung zusätzliche Ausgaben zur Rettung der Fluggesellschaft Alitalia und des Bankensystems. Alitalia erhielt ein Darlehen in Höhe von 600 Mio. € und die Krise der Banken in der Region Venetien kostete den Staat weitere 5 Mrd. €. Auch die Regierung Gentiloni gewährte einen Bonus für Familien mit Kleinkindern in der Höhe von 1.000 € pro Jahr zum Besuch von öffentlichen oder privaten Kinderkrippen (Max, 2017). Zur Bekämpfung der Armut und der Exklusion genehmigte die Regierung das „Reddito di inclusione“²⁶. Diese Maßnahme bestand in einer monatlichen finanziellen Unterstützung zwischen 190 € und 490 € für insgesamt 12 Monate sowie in einer möglichen Arbeitsplatzvermittlung (Max, 2017). Bemerkenswerte Beschlüsse sind auch im Rahmen der öffentlichen Verwaltung zu finden. Schritte zur Einführung des Performance Managements wurden mittels mehrerer gesetzvertretenden Dekrete eingeleitet (Max, 2017). Mit dem Ablauf der XVII. Legislaturperiode und dem Ende der Regierung Gentiloni am 01.06.2018 schließt sich der Betrachtungszeitraum der Spending Reviews in Italien. Nachdem der politische und wirtschaftliche Hintergrund beleuchtet und die Rolle und die von den Spending Review-Beauftragten vorgeschlagenen Maßnahmen erläutert wurden, widmet sich das nächste Kapitel einer Analyse der durch die Spending Reviews erzielten Ergebnisse.

26 Darunter kann man eine Form eines Mindesteinkommens verstehen.

10 Spending Reviews in Italien – Versuch einer Bilanz

In diesem Teil der Arbeit wird der Versuch unternommen, die mit den Spending Reviews verbundenen positiven und negativen Effekte zusammenzufassen. Dieser Abschnitt ist in zwei Kapitel unterteilt. Das erste liefert einen allgemeinen Überblick der Ergebnisse auf staatlicher Ebene. Das zweite analysiert die Effekte unter Berücksichtigung der regionalen Unterschiede, vor allem wird zwischen dem Norden und dem Süden des Landes unterschieden.

10.1 Bewertung der Spending Reviews auf staatlicher Ebene

10.1.1 Spending Reviews unter Prodi und Berlusconi

Tabelle 14 fasst die Kerneigenschaften der Spending Reviews der Regierungen von Romano Prodi und Silvio Berlusconi zusammen.

Tabelle 14: Spending Review-Maßnahmen unter Prodi und Berlusconi

Regierung	Spending Review-Beauftragter	Spending Review-Inhalte	Rechtliche Grundlagen
Romano Prodi	<ul style="list-style-type: none"> Wirtschafts- und Finanzminister Tommaso Padoa-Schioppa Ad-hoc-Kommission (CTFP) 	<ul style="list-style-type: none"> Modernisierung des Programmierungsprozesses Stärkere Allokationsfunktion Flexibilität und Verantwortungszuweisung 	<ul style="list-style-type: none"> Gesetz 296/2006, „legge finanziaria per il 2007“, Art. 1, §§ 474-481 Gesetz 244/2007, Art. 3, §§ 67-73 Gesetzesdekret 112/2008 bzw. Gesetz 133/2008, Art. 45, § 3
Silvio Berlusconi (IV)	<ul style="list-style-type: none"> Ministerium für Wirtschaft und Finanzen Wirtschaftsminister Giulio Tremonti 	<ul style="list-style-type: none"> Untätigkeit der Regierung trotz der Krise. Unabsichtliche Vermeidung höherer Neuverschuldung 	<ul style="list-style-type: none"> Gesetz 196/2009 und Änderungen durch Gesetz 39/2011, Art. 39 Gesetzesdekret 78/2010 bzw. Gesetz 122/2010 Gesetzesdekret 98/2011 bzw. Gesetz 111/2011, Art. 9 Gesetzesdekret 138/2011, Art. 01-I bzw. Gesetz 148/2011

Unter der Regierung Prodi schrieb Minister Padoa-Schioppa ein Buch über die Erscheinungsformen öffentlicher Verschwendungen und ihrer Ursachen. Leider blieben die beschriebenen Projekte auf dem Papier, da das Ende der Amtszeit von Ministerpräsident Prodi und die Rückkehr Berlusconis auch das Ende des ersten Anlaufes der Spending Reviews bedeutete (Livini, 2013). Der Regierungswechsel brachte nämlich viele Änderungen und keine Kontinuität auf dieser Ebene mit sich. Berlusconi erarbeitete eigene Spending Review-Vorschläge, ließ die CTFP auflösen und ihre Kompetenzen dem Ministerium für Wirtschaft und Finanzen übertragen. Einsparungen wurden grundsätzlich erzielt und ab dem Jahr 2010 konnten die Ausgaben in mehreren Sektoren gesenkt werden (Cottarelli, 2015a). Laut Di Mascio et al. (2019a) und der Ragioneria Generale dello Stato (RGS) belaufen sich die Auswirkungen der drei in Tabelle 14 gelisteten Gesetzesdekrete auf Einsparungen von ungefähr 207 Mrd. € über die fünfjährige Periode 2010-2014. Jedoch handelte es sich bei diesen Einsparungen um sogenannte lineare Kürzungen und nicht um Effizienzsteigerungen (Livini, 2013). Darüber hinaus wurden diese Einsparungsmaßnahmen aufgrund der starken Wirtschaftskrise als nicht ausreichend wahrgenommen. Die Sorge bezüglich der Nachhaltigkeit der italienischen Finanzen in den Märkten und in der EU wurde immer stärker.

10.1.2 Spending Reviews unter Monti

Die wichtigsten Spending Review-Maßnahmen, die von der Regierung von Mario Monti umgesetzt wurden, werden in der Tabelle 15 aufgelistet. Allein die Dekrete 201/2011 und 95/2012 sowie das Gesetz 228/2012 erzielten laut Di Mascio et al. (2019a) und die RGS zwischen 2012 und 2015 Nettoeinsparungen von insgesamt 67,1 Mrd. €.

Tabelle 15: Die Spending Review-Maßnahmen Montis

Regierung	Spending Review-Beauftragter	Spending Review-Ziele	Rechtliche Grundlagen
Mario Monti	<ul style="list-style-type: none"> • Minister Piero Giarda • Kommissar Enrico Bondi • Fachmann Giuliano Amato • Fachmann Francesco Giavazzi • Kommissar Mario Canzio 	<ul style="list-style-type: none"> • Koordination der Ausgaben der Verwaltung • Reduktion der Ausgaben • Informationspflicht • Öffentliche Konsultation mit den Bürgern • Erhöhung der Steuer • Reform des Rentensystems und des Arbeitsmarktes 	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetzesdekret 201/2011 „Salva Italia“ bzw. Gesetz 214/2011 • Gesetzesdekret 1/2012 „Cresci Italia“ bzw. Gesetz 27/2012 • Gesetzesdekret 5/2012 „Semplifica Italia“ bzw. Gesetz 35/2012 • Gesetzesdekret 52/2012 bzw. Gesetz 94/2012 • Gesetzesdekret 95/2012 bzw. Gesetz 135/2012 • Gesetz 92/2012 • Gesetzesdekret 174/2012 bzw. Gesetz 213/2012 • Gesetz 228/2012 • Gesetz 243/2012 • Gesetzesdekret 188/2012 (nicht in Gesetz umgewandelt und daher verfallen)

Am Ende seiner Amtszeit verfügte Mario Monti zwar noch über eine starke Unterstützung von den europäischen Spitzenfunktionären, jedoch strafte die italienische Bevölkerung Montis Partei bei den Parlamentswahlen im Jahr 2013 ab (Culpepper, 2014). Die geringe Beliebtheit der Expertenregierung in Italien war eine direkte Folge der umgesetzten Einsparungen. Ausgehend von einer nicht mehr kontrollierbaren Spread-Krise, einer höchst komplizierten wirtschaftlichen und politischen Situation und dem Vertrauensverlust der europäischen und internationalen Partner Italiens, agierte Monti schnell und hart. Die Regierung Monti war zwar nicht die erste Expertenregierung des Stiefelstaates, sicher aber eine, die Italien nicht vergessen wird. Culpepper (2014, 1265-66) schrieb über diese Regierung: „it tried to develop policies autonomously, with little consultation of unions, organised employers, or political parties. In other words, the unelected Monti government attempted to impose an austerity plan without relying on any relays to Italian society to mobilise consent for its difficult reform programme.“ Darüber hinaus konnte sich die Regierung Monti auf keinen breiten Rückhalt der Bevölkerung stützen, da ihre Bildung nicht auf Wahlen zurückzuführen war (Culpepper, 2014). Die Regierung von Mario Monti setzte nicht nur auf eine erhebliche Sen-

kung der Staatsausgaben, sondern auch auf eine gleichzeitige Steuererhöhung. Die Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung war für diese Regierung ein sekundäres Ziel. Vielmehr stellte die Budgetkonsolidierung des italienischen Haushaltes die höchste Priorität dar. Dass es bei Monti vielleicht mehr um „Austerity“ und weniger um „Spending Reviews“ ging, ist per se nicht als negativ zu sehen. Cottarelli selbst räumte ein, dass eine andere Handlungsweise für Monti in einer solchen Situation gar nicht möglich gewesen wäre. Im Gegenteil, hätte Monti nicht so entschieden agiert, dann hätte Italien den Zugang zu den Finanzmärkten verloren und der Einbruch des Bruttoinlandsprodukts wäre viel größer gewesen (Cottarelli, 2018a). Trovati schrieb im Zuge der Amtseinführung von Cottarelli in einem Artikel der Wirtschaftszeitung „Il Sole 24 Ore“, dass der Werkzeugkasten der Spending Reviews zwar voll sei, jedoch würde noch die Gebrauchsanweisung für die Anwendung fehlen (Trovati, 2013). Damit meinte er, dass Cottarelli nicht von Null starten musste, da Monti bereits eine gute Vorarbeit geleistet hatte. Bemühungen hatte es zwar auch schon früher gegeben, aber diese waren eher theoretischer Natur und wurden nur teilweise in die Praxis umgesetzt. Ministerpräsident Monti, sein Minister Giarda und der Kommissar Bondi, agierten in einer Krisensituation, in der Entscheidungen manchmal sehr schnell getroffen werden mussten. Sie mussten außerdem mit der fast übermächtigen Bürokratie Italiens kämpfen und all dies hinderte die Umsetzung der Spending Reviews wesentlich (Trovati, 2013).

10.1.3 Zwischenbilanz der Einsparungen im Zeitraum 2009-2013

Wie bereits erwähnt, trat der Begriff Spending Review erstmals im Jahr 2006 in der italienischen Haushaltspolitik in Erscheinung. Cottarelli gibt einen gerafften Überblick über die Spending Review-Aktivitäten für die Jahre 2009 bis 2013. Bis einschließlich 2009 sind die Staatsausgaben ständig gestiegen und erst ab dem Jahre 2010 kann in mehreren Bereichen ein Rückgang der Ausgaben verzeichnet werden (Cottarelli, 2015a). Die Wende ist also bereits während der Regierung von Berlusconi IV eingeleitet worden. Diese Tendenz verstärkte sich aber massiv unter der Regierung von Mario Monti. Im Zeitraum 2009 bis 2013 erfolgten die größten Ausgabenkürzungen im Bereich der Regionen und Provinzen im Ausmaß von minus 17 Prozent bzw. minus 21 Prozent. Diese Einsparungen betrafen allerdings nicht die Ausgaben für das Gesundheitswesen. Die Ausgaben für die zentralstaatlichen Verwaltungen sanken in dieser Periode um fünf Prozent, während die Gemeinden ihre Ausgaben um vier Prozent verringerten (Cottarelli, 2015a). Cottarelli bezeichnet diese Einsparungen als erheblich, insbesondere dann, wenn die Inflation mitberücksichtigt wird. Im Bereich der Sozial- und Gesundheitsausgaben, die die größten Ausgabenpositionen des Staatshaushaltes darstellen, waren die Einsparungen viel geringer bzw. nicht gegeben: Die Gesundheitsausgaben konnten um lediglich 2 Prozent gesenkt werden, wobei bei den Medikamenten oft eine erhöhte Inflations-

rate berücksichtigt werden muss. Die restlichen Ausgaben für die soziale Fürsorge stiegen um zehn Prozent (Cottarelli, 2015a). Insgesamt stiegen die Staatsausgaben im Zeitraum 2009 bis 2013 um lediglich 4 Mrd. €. Die Einsparungen summierten sich auf 24 Mrd. € im Vergleich zu den 28 Mrd. €, die für die soziale Fürsorge zusätzlich ausgegeben wurden (Cottarelli, 2015a). Durch diese Erläuterungen versucht Cottarelli (2015a) u.a. auch, dem im Stiefelstaat stark verbreiteten Mythos entgegenzuwirken, dass Einsparungen immer und ausschließlich zu Lasten des Pensionssystems und des Gesundheitswesens gingen.

Die letzte Klarstellung, die Cottarelli (2015a) machte, betrifft das Thema Steuern. Obwohl die Ausgabenseite optimiert wurde, konnte eine Erhöhung der Steuerbelastung nie vermieden werden. Dies findet seine Begründung in drei Tatsachen:

- a) die Einsparungen wurden für die Finanzierung der sozialen Fürsorge verwendet;
- b) das Defizit Italiens muss(te) gesenkt werden;
- c) das gesunkene BIP führte zu niedrigeren Steuereinnahmen (Cottarelli, 2015a).

10.1.4 Spending Reviews der Kommissare Cottarelli und Gutgeld

Als Cottarelli der neue Kommissar für die Spending Reviews wurde, wurde diese Aufgabe als eine große Herausforderung bezeichnet (Livini, 2013). Der Grund dafür lag in den bescheidenen Erfolgen der bisherigen Versuche, Einsparungen bei den Staatsausgaben zu erzielen und die Effizienz der öffentlichen Dienste zu steigern. Darüber hinaus waren Ähnlichkeiten mit dem Versprechen seiner Vorgänger zu erkennen, als Cottarelli das eigene Spending Review-Programm präsentierte. Daher stellte sich die Frage, ob er es tatsächlich schaffen würde, Italiens Haushalt zu konsolidieren, wo andere schlussendlich bloße lineare Kürzungen implementiert hatten (Livini, 2013). Die Rolle des Sonderkommissars für die Spending Reviews stellte und stellt eine höchst komplizierte und komplexe Aufgabe dar. Der italienische Staat hat daher immer versucht, die besten Kandidaten zu ernennen (Livini, 2013). Livini (2013) schrieb, dass Cottarelli das Tabu und den Fluch der unvollendeten Spending Reviews brechen musste. Eine schwierige Herausforderung, wenn man die kleinen Ausgabenbereiche, die aus politischer Sicht für Einsparungen zur Verfügung standen, betrachtet. Von den ungefähr 800 Mrd. €, die Italien damals ausgab, blieb nur ein Spielraum von knapp 130 Mrd. € für die Spending Reviews, nachdem die Zinszahlungen für die Staatsschulden, die Ausgaben für die Pensionen, schwierig zu kürzende Ausgabenkapitel (Sanität) und die Personalausgaben abgezogen wurden (Livini, 2013). Nichtsdestotrotz identifizierte Cottarelli bei allen Ausgabenkapiteln – mit Ausnahme der Schuldzinsen – ein quantifizierbares Einsparungspotenzial. Die Spending Review-Maßnahmen von Cottarelli konnten jedoch nicht vollständig realisiert werden. Als der Einsparungsplan in die Umsetzungsphase kam, wechselte die Regierung und somit auch die Minister und anschließend sogar der Kommissar selbst. Der neue Kommissar

Gutgeld legte den Fokus der Spending Reviews auf das Gesundheitswesen (Sanität), ließ dafür aber das Thema Pensionen unangetastet. Die Spending Reviews des Kommissars Gutgeld können daher nicht uneingeschränkt als Fortsetzung des Weges von Cottarelli gesehen werden. Der Realisierungszeitraum der von Cottarelli vorgeschlagenen Einsparungen betraf die Jahre 2014 bis 2016. Gutgeld hat sich zwar an den Vorschlägen von Cottarelli orientiert, aber die Regierung Renzi entschied sich für eine andere Verwendung dieser Einsparungen. Die geplanten Einsparungen im Rentensystem wurden nicht realisiert, da die Regierung Renzi sich gegen eine Pensionsreform ausgesprochen hatte. Die anderen geplanten Einsparungen wurden für Maßnahmen expansiver Fiskalpolitik verwendet (Rogari, 2018b). Cottarelli erarbeitete während seiner Amtszeit Einsparungsvorschläge im Wert von ungefähr 34 Mrd. € für die Periode 2014-2016. Die Regierung Renzi entschied sich jedoch, diesem Plan nicht genau zu folgen und die Einsparungen nur teilweise zu realisieren. Zudem gönnte sich die Regierung auch eine expansive Fiskalpolitik mit neuen Subventionen, Steuersenkungen und Ausgabenerhöhungen, die nicht im Einklang mit dem Vorhaben Cottarellis standen. Die zwei von Renzi verabschiedeten Finanzgesetze (190/2014 und 208/2015) beanspruchten laut Di Mascio et al. (2019a) allein zusätzliche Finanzierungsmittel in Höhe von ca. 35 Mrd. €, die nur teilweise durch eine Umverteilung durch den Spending Reviews finanziert werden konnten.

Tabelle 16 fasst die wichtigsten Maßnahmen zusammen, die während der Amtszeiten der zwei Kommissare von den jeweiligen Regierungen beschlossen wurden.

Tabelle 16: Spending Review-Maßnahmen zwischen 2013 und 2018

Regierung	Spending Review-Beauftragter	Spending Review-Inhalte	Rechtliche Grundlagen
Enrico Letta	<ul style="list-style-type: none"> • Kommissar Carlo Cottarelli 	<ul style="list-style-type: none"> • Vermeidung von Steuererhöhungen • Überprüfung und Kürzung der Staatsausgaben 	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetzesdekret 52/2012
Matteo Renzi	<ul style="list-style-type: none"> • Kommissar Carlo Cottarelli • Kommissar Roberto Perotti • Kommissar Yoram Gutgeld • Wirtschafts- und Finanzminister Pier Carlo Padoan • Minister für die wirtschaftliche Entwicklung Carlo Calenda 	<ul style="list-style-type: none"> • Vermeidung einer Erhöhung der Umsatzsteuer und von Kürzungen im Rentensystem • Stärkung des Zentralstaates • Restrukturierung der uniformierten Wachkörper • Einsparungen im Gesundheits- und Verkehrssektor 	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetz 190/2014 „Finanzgesetz für das Jahr 2015“ • Gesetz 208/2015 „Finanzgesetz für das Jahr 2016“ • Gesetz 232/2016 „Finanzgesetz für das Jahr 2017“
Paolo Gentiloni	<ul style="list-style-type: none"> • Kommissar Yoram Gutgeld • Wirtschafts- und Finanzminister Pier Carlo Padoan • Minister für die wirtschaftliche Entwicklung Carlo Calenda 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine „Religion“ der Kürzungen • Effizienz im Mittelpunkt • Kontinuität mit der Regierungslinie Renzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetzesdekret 50/2017 bzw. Gesetz 96/2017 • Gesetzesdekret 91/2017

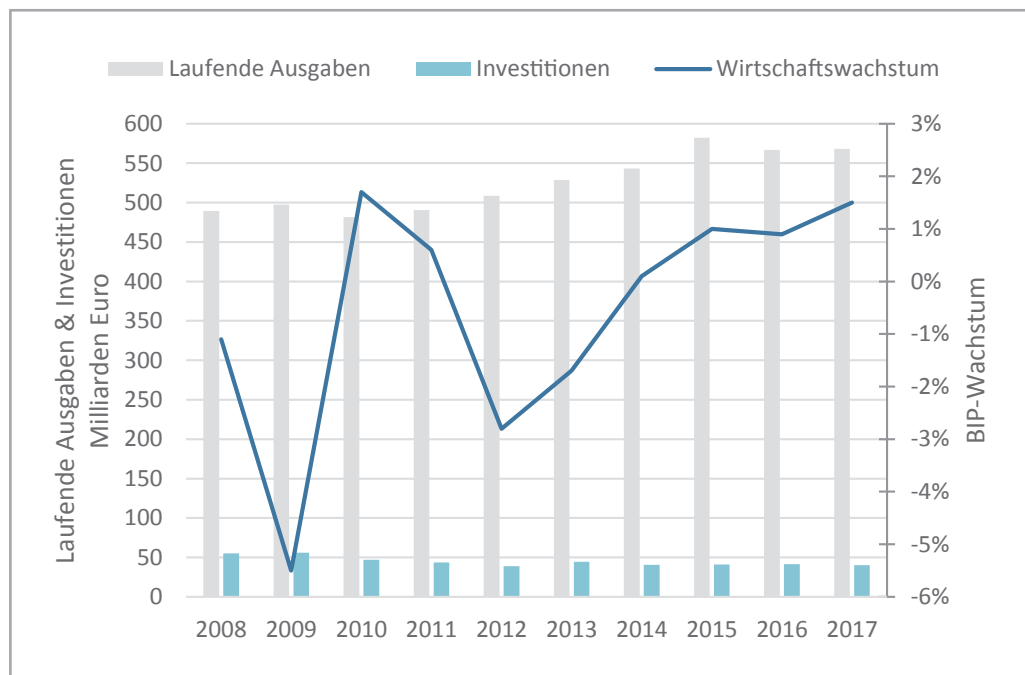
Am 20.06.2017 präsentierte der Sonderkommissar Yoram Gutgeld die Ergebnisse seiner Spending Reviews vor der Abgeordnetenversammlung. Die Ausgabenkapitel konnten um 3,6 Mrd. € im Jahr 2014, um 18 Mrd. € im Jahr 2015, um 25 Mrd. € im Jahr 2016 und um 29,9 Mrd. € im Jahr 2017 reduziert werden (Rogari, 2017). In der Periode 2014 bis 2018 wurden die laufenden Staatsausgaben (exklusive der Personalausgaben) um insgesamt 18 Prozent gekürzt (inklusive Personalausgaben um 9,1 Prozent) (Rogari, 2018b). Die Einsparungen betrafen vor allem die zentralstaatliche Verwaltung und hier insbesondere die Ministerien. Die peripheren Gebietskörperschaften leisteten auch einen erheblichen Beitrag. Die über die zentrale Beschaffungsplattform Consip abgewickelten Einkäufe haben im Zuge der Zentralisierungsbestrebungen mengenmäßig um 13 Prozent und wertmäßig um 27 Prozent zugenommen (Rogari, 2017). Die Angestellten im öffentlichen Dienst (exklusive des Schulsystems) wurden zwischen 2013 und

2016 um 84.000 Stellen reduziert. Auch hier leisteten die zentralstaatlichen Ministerien einen wesentlichen Beitrag (Rogari, 2017). Im Jahre 2016 gab Italien 829,3 Mrd. € aus. Die aus den Spending Reviews resultierenden Einsparungen reichten nur zu zwei Dritteln aus, um die fiskalpolitischen Ziele der Regierung zu erreichen. Dazu zählen die Senkung des Haushaltsdefizits von 3 (Jahr 2013) auf 2,4 Prozent (Jahr 2016), die Verringerung der Steuerquote von 46,3 Prozent (Jahr 2013) auf 42,3 Prozent (Jahr 2016) und die Erhöhung der Ausgaben in bestimmten Politikfeldern um 12,7 Mrd. € (Rogari, 2017). Laut Gutgeld waren also die Spending Reviews der vorherigen Jahre sehr erfolgreich. Was er aber nicht explizit sagte, ist aus den obigen Ausführungen herauszulesen: Erstens flossen die eingesparten Ressourcen komplett in andere Bereiche. Zweitens waren die Einsparungen nicht ausreichend, daher musste ein Drittel der benötigten Finanzmittel fremdfinanziert werden. Es stimmt zwar, dass der Ministerpräsident Gentiloni (2016) während des gleichen Anlasses berichtete, dass seine Regierung keine Religion der Kürzungen verfolge, sondern höhere Effizienz anstreben würde. Wenn jedoch eine Einsparung, die in einem Sektor erzielt wird, vollständig in einen anderen investiert wird, dann ergibt sich schlussendlich keine Senkung der Staatsausgaben. Im Zeitraum 2014 bis 2018 wurden Einsparungen von ungefähr 32 Mrd. € erzielt. Der Trend, der bereits im Jahr 2017 festgestellt wurde, setzte sich auch 2018 fort. Die Einsparungen wurden fast zur Gänze für die Finanzierung von expansiven finanzpolitischen Maßnahmen verwendet (Rogari, 2018b). Obwohl sich das Verhältnis zwischen Staatsausgaben und BIP im Laufe der Zeit erheblich reduziert hat, sanken die Staatsausgaben (in absoluten Zahlen betrachtet) nicht, sondern sind sogar gestiegen (Rogari, 2018b).

10.1.5 Bewertung der Spending Reviews durch den Rechnungshof

Kurz nach dem Report Gutgelds vor der Abgeordnetenversammlung erschien die Bilanz, die der italienische Rechnungshof hinsichtlich der Spending Reviews gezogen hat. Darin wurde auch die andere Seite der Medaille klar benannt und die Euphorie der Regierung über die Ergebnisse der Spending Reviews erhielt einen klaren, vielleicht sogar entscheidenden, Dämpfer. Obwohl in manchen Sektoren Einsparungen erzielt wurden, stellte sich später heraus, dass die Spending Reviews zu keiner Senkung der Gesamtausgaben des Staates führten (Buscema, 2017). Der Rechnungshof (2016) identifizierte zwar eine klare Verzögerung in der Ausgabendynamik Italiens im Vergleich zu den 2000er Jahren. Manche Ausgabenkomponenten sind sogar absolut gesunken. Allerdings zeigt der Rechnungshof (2016) aber auch den deutlichen Einfluss der Weltwirtschaftskrise auf die Prioritätensetzung der Spending Reviews auf. Insbesondere bezieht sich der Rechnungshof auf den Versuch, die öffentlichen Ausgaben zu senken, ohne die Nebenwirkungen nicht selektiver (linearer) Ausgabenkürzungen entsprechend zu berücksichtigen. In Italien wirkte sich diese Vorgangsweise negativ auf

das kurz- und langfristige Wirtschaftswachstum aus (Corte dei Conti, 2016). Der Rechnungshof (2016) hob zwei Tendenzen in den beschlossenen Kürzungen hervor: Als erstes konnte ein starker Rückgang der Investitionen nachgewiesen werden, der in einer Periode wirtschaftlichen Stillstandes als ein bewusstes Opfer in Kauf genommen wurden. Zweitens begünstigte die finanzielle Ressourcenallokation diejenigen Sektoren, die mit der Alterung der Bevölkerung verknüpft sind – wie die Renten – und benachteiligte diejenigen, die das Wertschöpfungspotential des Landes ankurbeln können – wie die Bildung, die Forschung sowie die Kommunikations- und Transportbranche (Corte dei Conti, 2016). In Grafik 9 ist der Rückgang der Investitionen sowie das limitierte Wirtschaftswachstum (in Prozent) deutlich erkennbar. Gleichzeitig zeigt die Abbildung, dass die laufenden Ausgaben außer in den Jahren 2010 und 2016 stetig gestiegen sind.



Grafik 9: Laufende Ausgaben, Investitionen und BIP-Wachstum Italiens (Trovati, 2018; Eurostat, 2017)

Vom Rechnungshof positiv hervorgehoben wurde die Stärkung der staatlichen Einkaufsagentur Consip durch die Zentralisierung des öffentlichen Beschaffungswesens. Trotz dieser Maßnahme wird immer noch ein Großteil der Beschaffungsvorgänge nicht über die Consip abgewickelt (Buscema, 2017). Darüber hinaus warnte der Rechnungshof im Jahre 2017 vor einem zu moderaten Wachstum des BIP und vor den riesigen Staatsschulden Italiens. Zusätzlich unterstreicht Galtieri (2017) das Problem der Korruption, das negative und oft verheerende Effekte auf die öffentlichen Ressourcen hat. Die Korruption zeigt sich insbesondere in den ausgabenintensivsten Budgetkapiteln wie Sanität, Infrastruktur und Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen. Die bis dahin ergriffenen Maßnahmen zur Korruptionsbe-

kämpfung wurden als ungenügend bezeichnet (Galtieri, 2017). Der Präsident des Rechnungshofs, Raffaele Squitieri, bezeichnete die Spending Reviews sogar als einen teilweisen Misserfolg (Squitieri, 2016).

10.1.6 Bewertung der Spending Reviews durch die Medien

In den regierungskritischen Medien finden sich bereits im Jahre 2016, als die Regierung von Renzi noch im Amt war, ein Artikel von Marino (2016), der die Spending Reviews als katastrophalen Fehlschlag bezeichnete. Die Kommissare sind allesamt zurückgetreten, einer nach dem anderen. Mit der Gewährung von neuen Förderungen und Subventionen – zur Steigerung der Beliebtheit der Regierungen – haben sich die Einsparungen in Luft aufgelöst und Italien mit noch höheren Staatsschulden zurückgelassen (Marino, 2016). Perotti, Baroni, Sansonetti und Rizzo gehören auch zu den Kritikern, die die Spending Reviews in Italien negativ sehen und diese sogar als eine „mission impossible“ bezeichneten (Baroni, 2015). Perotti war persönlich am Spending Review-Prozess beteiligt, trat aber frühzeitig mit der Begründung zurück, er fühle sich nutzlos. Besonders kritisierte er die Unmöglichkeit, die geplanten Sparmaßnahmen umfänglich und ohne Änderung durchzusetzen (Conte, 2015). Eine Einschätzung, die Ähnlichkeiten zu den Aussagen von Cottarelli hinsichtlich der identifizierten Störfaktoren aufweist (Cottarelli, 2014). Im Oktober 2015 wurde nämlich ein von Perotti und Gutgeld vorbereitetes Sparpaket in Höhe von 10 Mrd. €, das laut Perotti relativ einfach zu implementieren gewesen wäre, von der Regierung Renzi auf 5,8 Mrd. € gekürzt. Nach diesem Rückschlag legte er sein Amt nieder (Conte, 2015). Baroni, Sansonetti und Rizzo kritisieren die wechselnden Ad-hoc-Kommissionen und -Kommissare, ohne dass die Staatsausgaben insgesamt gekürzt wurden. Baroni (2015) sah besonders während der Regierung Renzi weitere Erschwernisse für die Spending Reviews, da der ehemalige Bürgermeister von Florenz aus politischen Gründen die Steuer nicht erhöhen wollte und lieber eine Erhöhung des Haushaltsdefizits in Kauf genommen hat (Baroni, 2015). Sansonetti (2015) bezeichnete die italienische Spending Review-Geschichte, zumindest bis Ende 2015, als unfruchtbar. Es existieren zwar die Vorschläge, um die Staatsausgaben zu senken, aber es fehlt der politische Wille, sie umzusetzen (Sansonetti, 2015). Sansonetti (2015) bezeichnet in seinem Artikel die Kommissare und die Kommissionen für die Spending Reviews als nutzlos. Für ihn sind die Spending Reviews ein Instrument, das Regierungen einsetzen können, um zu zeigen, dass sie sich um das Ausgabenproblem kümmern, ohne es aber zu lösen (Sansonetti, 2015). Rizzo (2016) argumentierte in der Zeitung „Il Corriere della Sera“, dass die Kürzungen in jenen Ausgabenbereichen getätigt wurden, die im EU-Vergleich bereits unterdurchschnittlich finanziert werden (wie z.B. Gesundheitswesen und Forschung). Stattdessen wurden Budgetkapitel von Kürzungen verschont, die im Vergleich zu den anderen EU-Ländern überdurchschnitt-

lich ausgestattet sind (z.B. Pensionen). Das Problem liegt für ihn nicht in den fehlenden Lösungsmöglichkeiten, sondern im Versagen der Politik: Einem kranken Menschen steht es schlussendlich frei, keine Medikamente einzunehmen. Wenn er aber nicht gesund wird, dann ist der Arzt, der sie ihm verschrieben hat, sicherlich nicht daran schuld (Rizzo, 2016).

Positiver ist die Beurteilung Marattins (2016). In einem Artikel in der Zeitung „Il Sole 24 Ore“ beschrieb er die Notwendigkeit, im Rahmen der Spending Reviews neben der Frage „Wie viel?“ auch die Frage „Wie wird gekürzt?“ zu berücksichtigen. Laut ihm ist es genau das, was die Regierungen in den vorherigen drei Jahren gemacht hatten: Sie versuchten nämlich, die Soll- bzw. Standardkosten der öffentlichen Leistungen zu ermitteln, statt bloß lineare Kürzungen zu tätigen (Marattin, 2016). Besonders gut funktionierte dies im Gesundheitssektor, bei den Universitäten und bei den Gebietskörperschaften. Vor allem die Gemeinden konnten so ab 2015 entsprechend ihrer Leistungen finanziert werden und die Benachteiligung der 2010 eingeführten linearen Kürzungen wurde schrittweise abgebaut (Marattin, 2016). Ruffolo (2017) versuchte in seinem Artikel Raum für mehrere Stellungnahmen zu lassen. Einerseits berichtete er über die sehr kritischen Aussagen von Roberto Perotti, der von einem komplett fehlenden politischen Willen, die Spending Reviews umzusetzen, sprach. Nur im Rahmen des Einkaufs von Gütern und Dienstleistungen konnte man etwas erreichen. Ruffolo (2017) präziserte, dass durch die Zentralisierung des Beschaffungswesens die eingekauften Produkte mit einem durchschnittlichen Preisabschlag von 20 Prozent erworben werden konnten. Diese Zentralisierung wurde von Seiten der Entscheidungsträger in den lokalen öffentlichen Körperschaften jedoch stark kritisiert, da sie eine Schwächung ihrer eigenen Einkaufsmacht befürchteten. Daher wurde nur ein kleiner Teil des Beschaffungsvolumens über die Consip abgewickelt (Ruffolo, 2017). Um lineare Kürzungen zu vermeiden, wurde der Versuch unternommen, die Höhe der Transferzahlungen des Zentralstaates an die Lokalkörperschaften durch die Berechnung von Standard- bzw. Sollkosten zu bestimmen, was aber mit erheblichen Problemen verbunden war. Aufgrund fehlender Daten – beispielweise über das für die Aufgabenerfüllung notwendige Ausgabenniveau – erwies sich die Berechnung als höchst kompliziert und teilweise widersprüchlich (Ruffolo, 2017). Ineffiziente Gemeinden erhielten in manchen Fällen sogar mehr Geldmittel als vor den Kürzungen. Als Beispiel nannte Ruffolo (2017) die Gemeinde Rom. Das letzte Kapitel, das Ruffolo (2017) noch ansprach, ist die Reform der öffentlichen Verwaltung. Die Ideen Cottarellis waren vorhanden, jedoch lediglich auf dem Papier und noch nicht von seinem Nachfolger in Umsetzung gebracht.

Rogari und Trovati (2018) erkannten auch Nebenwirkungen in den Spending Review-Aktionen. Diese versuchten, vor allem die Ausgaben der öffentlichen Organe einzuschränken, die aber trotz dieser Bemühungen immer weiter stiegen. Dagegen sanken die Investitionen drastisch: ein schlechtes Zeichen für die Zukunft des Landes (Rogari & Trovati, 2018). Laut Pesole (2018) war es vor allem die politische Situation Italiens, die eine vollständige Umsetzung der

Spending Review-Vorschläge nicht zuließ. In einem Land, das sich ständig im Wahlkampf befindet, spielt der Rückhalt in der Bevölkerung eine zentrale Rolle. Daher ist es sehr schwierig, Maßnahmen zur Kürzung und Rationalisierung der Finanzmittel zu implementieren. Vielmehr reden die Regierungen von der Eindämmung der Verschwendung, ohne jedoch konkret zu werden (Pesole, 2018). Darüber hinaus hob Pesole (2018) hervor, dass es das Pensionssystem ist, das den italienischen Haushalt am stärksten belastet: Im Jahre 2017 entfielen 264,6 Mrd. € der insgesamt 843,5 Mrd. € Staatsausgaben auf Pensionszahlungen. Eine Summe, die weit über dem europäischen Durchschnitt liegt (Pesole, 2018). Giarda (2015) identifizierte als weiteren Problembereich die Dimension der Zeit. Die Spending Reviews stellen ein langfristiges Projekt dar und beinhalten Maßnahmen, die sehr komplex sind und die längere Umsetzungszeiträume erfordern (Giarda, 2015). Barbero (2018) setzte sich hingegen mit den Auswirkungen auf die Provinzen auseinander. Er vertrat die Meinung, dass die Spending Reviews sehr wohl zu Einsparungen geführt haben, jedoch waren die Kürzungen für die Provinzen kaum zu ertragen. Die laufenden Ausgaben der Provinzen waren um ein Drittel zurückgegangen. Sie konnten daher nicht mehr die Erfüllung ihrer Kernaufgaben gewährleisten, wie beispielsweise die Instandhaltung der Straßen und die Sanierung der Infrastruktur sowie der Bildungseinrichtungen (Barbero, 2018). Ganz aktuell ist eine Stellungnahme von Rogari (2019) in der Zeitung „Il Sole 24 Ore“: Der Journalist spricht eindeutig vom Scheitern der Spending Reviews. Laut ihm wurden zwar in der Spending Review-Periode 2014-2020 40 Mrd. € eingespart, jedoch wurden diese Ressourcen nahezu ganzheitlich zur Finanzierung neuer Maßnahmen eingesetzt. Darüber hinaus behauptet Rogari (2019), dass von den realisierten Einsparungen, lediglich 25 bis 30 Prozent direkt oder indirekt aus klassischen Spending Review-Maßnahmen stammten. Kein Wunder also, dass die Staatsausgaben nie absolut gesunken sind. Laut Rogari befinden sich die Spending Reviews in Italien genau dort, wo sie 2006 waren, sprich am Startpunkt. Die Spending Review-Geschichte zeigt das Aufeinanderfolgen von zahlreichen Versuchen, die Ausgaben zu kürzen, die sich gegenseitig aufgrund neuer Prioritäten ersetzten (Rogari, 2019). Die Instabilität Italiens spielte eine zentrale Rolle in der mangelhaften Umsetzung und den nicht zufriedenstellenden Auswirkung der Spending Reviews.

Tabelle 17: Bewertung der Spending Reviews durch die Medien

Positiv	Negativ
<ul style="list-style-type: none"> • Ermittlung Sollkosten der Dienstleistungen • Vermeidung von linearen Kürzungen • Zentralisierung der Einkäufe • Einsparungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Zu viele Wahlzuckerl und Subventionen • Hürden bei der Umsetzung von Sparmaßnahmen • Ständiger Wechsel von Kommissaren und Kommissionen • Ständiger Wechsel von Regierungen und Prioritäten • Konsenssuche der Regierungen • Fehlender politischer Wille • Zentralisierung der Ausgaben nur teilweise realisiert • Schwierigkeiten in der Berechnung der Sollkosten • Fehlende Investitionen • Politik befindet sich permanent im Wahlkampf • Kürzungen untragbar für die Provinzen

10.1.7 Wissenschaftliche Bewertung der Spending Review-Erfahrungen in Italien

Die verwaltungswissenschaftliche Forschung hat sich bis jetzt nur am Rande mit dem Phänomen der Spending Reviews auseinandergesetzt. Dies gilt auch für die wissenschaftliche Reflexion der Spending Review-Erfahrungen in Italien.

Arena & Aranboldi (2013) haben die Spending Reviews während der Regierung Monti einer Analyse unterzogen. Sie kamen zu dem Schluss, dass diese innovativer waren als die Reformen der vorhergehenden Regierungen. Ihrer Meinung nach unterschieden sich die Spending Reviews im Vergleich zu den früheren Haushaltsreformen wie folgt:

- a) Sie betrafen Bereiche, die in der Vergangenheit nur wenig Beachtung fanden:
 - Kürzung des Personalstandes um 10 Prozent und die der Führungskräfte um 20 Prozent in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung;
 - Kürzung der Finanzausweisungen an die Provinzen um 50 Prozent;
 - Kürzung der Ausgaben der Strafgerichtsbarkeit;
- b) Die Einsparungsvorschläge waren eine Mischung aus linearen und nichtlinearen Kürzungen, wobei versucht wurde, horizontale Kürzungen weitgehend zu vermeiden.

- c) Intensive Nutzung von Dekreten zur Durchsetzung der Einsparungen.²⁷
- d) Spending Reviews sind im Vergleich zu den früheren Reformen innovativ.
- e) Wenn man die Ergebnisse der Spending Reviews der Regierung Monti näher betrachtet, kann man feststellen, dass Italien nicht den einfachen Weg von linearen Kürzungen gegangen ist, obwohl die Versuchung in Anbetracht des Drucks aus der Öffentlichkeit und der EU groß war. Hinsichtlich der gewählten Vorgangsweise bleiben aber einige Unklarheiten bestehen:
- f) Die Einbeziehung der Öffentlichkeit hat möglicherweise zu unerfüllten Erwartungen geführt, die die Spannungen zwischen Regierung und Öffentlichkeit verstärkt haben.
- g) Die Detailanalysen, obwohl innerhalb der Sektoren ausgeführt, haben möglicherweise sektorübergreifende positive bzw. negative Auswirkungen.
- h) Die Spannungen zwischen der Expertenregierung und dem politischen Parlament hingen von den Reaktionen der Öffentlichkeit auf die einzelnen Sparmaßnahmen ab.

Eine weitere wissenschaftliche Anmerkung, die zur Evaluierung der italienischen Spending Reviews herangezogen werden kann, stammt aus den Kernmerkmalen der Ausgabenüberprüfungsprozesse. Die Spending Reviews resultieren nämlich in operative und strategische Maßnahmen. Wenn ausschließlich auf der operativen Ebene gearbeitet wird, also die Effizienzsteigerung das Ziel ist, dann wird ein Spending Review-Prozess nur teilweise umgesetzt. Politisch ist es natürlich einfacher, wenn die strategischen Handlungen mit eventuellen Kürzungen der Dienstleistungen vermieden werden. Langfristig können aber ohne strategische Maßnahmen keine Budgetkonsolidierungen und Staatsschuldensenkungen erzielt werden. Dieses Argument gilt vor allem für die Regierungen nach Monti und besonders für die Regierung Renzi. Die Stellungnahme des Rechnungshofes findet durchaus Zustimmung in der wissenschaftlichen Gemeinschaft. Di Mascio et al. führen beispielsweise an, dass Renzi viel mehr auf die Kooperation zwischen Organen als auf NPM-Instrumente wie die Performance-Messung setzte. Somit fehlt in Italien ein adäquates Performance Management und dies verhinderte, dass die Spending Reviews und die damit verbundenen Kürzungen ergebnisorientiert durchgeführt wurden (Di Mascio et al., 2019b). Die Schlussfolgerung, die die vier Autoren daraus ziehen – und die in erster Linie die Arbeitsweise Mario Montis lobt – identifiziert die strenge Budgetkonsolidierungspolitik bzw. die „fiscal discipline“ und nicht die Spending Reviews als das Instrument, das Italien aus der Finanzkrise führte.

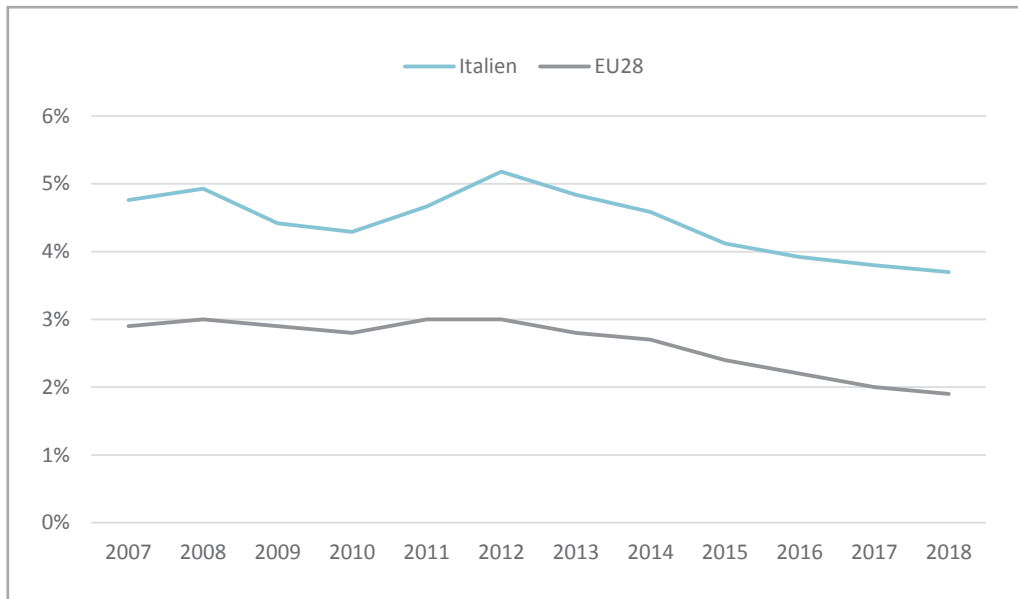
Arena und Arnaboldi (2012) betrachten die Spending Reviews Montis trotzdem als innovativ und behaupten, dass auch die technokratische Regierung versuchte, so weit wie möglich

²⁷ Dekrete werden in Italien für außerordentliche oder dringliche Maßnahmen verwendet. Ein Dekret muss innerhalb von 60 Tagen in ein Gesetz – ohne substantielle Änderungen – umgewandelt werden.

lineare Kürzungen zu vermeiden. Sie betonen jedoch eine besonders starke Fokussierung der Spending Reviews auf das Gesundheitswesen (Arena & Arnaboldi, 2012). Di Mascio et al. (2019b) präzisieren dann auch, dass die Wirkungen der Spending Reviews als „not entirely negligible“ bezeichnet werden können. Damit meinen sie, dass Experten erhebliche Einsparungsbereiche sowie zahlreiche Effizienzsteigerungsmethoden identifizieren könnten, obwohl die Realisierung solcher Einsparungen eindeutig herausfordernd resultierte. Darüber hinaus könnte die öffentliche Aufmerksamkeit zur Notwendigkeit einer Reorganisation des öffentlichen Sektors gesteigert werden (Di Mascio et al., 2019b).

Zu den Spending Review-Maßnahmen von Cottarelli äußerten sich auch Mantovani, Meneguzzo und Bonomi Savignon (2014). Sie sind der Meinung, dass mit Cottarelli zum ersten Mal von einer systemischen und vollständigen strategischen Betrachtung der Ausgaben reden kann. Sie kritisieren jedoch die Unfähigkeit der Entscheidungsträger, einen Weg zur Fortsetzung der Einsparungspläne zu finden sowie die Außerachtung mehrerer Vorschläge (Mantovani et al., 2014). Das chronische Problem Italiens, das nichts anderes als die eigene politische Instabilität ist, hat auch die Implementierung der Spending Reviews massiv beeinträchtigt. Laut Mantovani et al. (2014) besaß keine einzige Regierung in den letzten 50 Jahren eine mittelfristige bzw. langfristige Orientierung. Stets befand sich Italien in Notsituationen, die irgendwie immer wieder in den Griff genommen wurden. Eine Systematisierung der wesentlichsten Prozesse zur Förderung des wirtschaftlichen und finanziellen Wachstums des Landes, die eine langfristige und umfassende Perspektive hatten, fand in Italien nie statt (Mantovani et al., 2014).

Di Mascio et al. betonen, dass Italien es auch meist geschafft hat, einen hohen und stabilen Primärüberschuss zu erzielen, jedoch verhinderten die hohen Zinszahlungen, das mangelhafte Wirtschaftswachstum und die geringe Inflation eine bedeutende Senkung des Verhältnisses zwischen Staatsschulden und BIP (Di Mascio et al., 2019a). Wie Grafik 10 zeigt, belasten insbesondere die Zinszahlungen den italienischen Staatshaushalt im Vergleich zum Euroraum überdurchschnittlich stark:



Grafik 10: Vergleich des Anteils der Zinszahlungen am BIP Italiens mit dem EU-Durchschnitt (European Central Bank, 2019; BDAP, 2019)

Nichtsdestotrotz konzentrierten sich die Spending Reviews auf die Ausgaben ohne Zinszahlungen. Die Begründung für diesen Fokus ist, dass der Zinsdienst nur durch eine Rückzahlung der Staatsschulden oder durch eine Weigerung, die Staatsschulden zu tilgen und/oder die Zinsen zu bezahlen („Default“), gesenkt werden kann. Es ist offensichtlich, dass ein „Default“ für Italien keine wirkliche Option darstellt. Zum einen würde das Land endgültig das Vertrauen seiner Gläubiger verlieren und es in der Zukunft schwieriger haben, neue Kredite zu erhalten. Zum anderen handelt es sich bei den Gläubigern um inländische Unternehmen und Privatpersonen, aber auch um Drittländer, die stark mit der italienischen Wirtschaft verbunden sind. Ein „Default“ würde im Endeffekt wiederum die nationale Wirtschaft massiv beeinträchtigen und erhebliche Verteuerungen für die privaten Haushalte und Unternehmen mit sich bringen (Cottarelli, 2015a).

Eine zusätzliche Anmerkung kommt von Goretti und Rizzuto (2013). Die zwei Autoren sind der Meinung, dass der Weg zur Konkretisierung anspruchsvoller Spending Review-Maßnahmen in Italien noch lang sei. Besonders hemmend ist laut ihnen die typisch italienische Fähigkeit, in prozeduralen Angelegenheiten sowie in schwerfälligen Systemen stecken zu bleiben. Darüber hinaus weist die italienische Verwaltungskultur klare Mängel bezüglich einer eindeutigen Verantwortungszuweisung gebilligter Ausgabenprogramme auf. Dadurch sind Effizienzsteigerungen für die öffentlichen Verwaltung doch nicht so einfach wahrzunehmen und zu internalisieren (Goretti & Rizzuto, 2013).

10.2 Auswirkungen der Spending Reviews auf die Regionen

Die Spending Reviews bewirkten eine erhebliche Reduktion der Finanzmittel, die die zentralstaatlichen Regierungen den Regionen, Provinzen und Gemeinden zur Verfügung stellten. In der Folge brachen die Investitionen dieser Gebietskörperschaften massiv ein. Der Rückgang betrug minus 40 Prozent (Regionen), minus 45,8 Prozent (Provinzen) und minus 34,2 Prozenten (Gemeinden). Auch die laufenden Ausgaben gingen zurück, jedoch nicht so stark. In den Regionen sanken sie um 8 Prozent und in den Provinzen um 24,7 Prozent. Stattdessen erhöhten die Gemeinden die eigenen laufenden Ausgaben um 1 Prozent (Di Mascio et al., 2019a). Das Steueraufkommen ist in den Regionen in Abhängigkeit von ihrer Wirtschaftsleistung unterschiedlich. Daher ist die Steuerleistung in Nord- und Mittelitalien höher als in Süditalien. Damit die Regionen in Süditalien ihre öffentlichen Aufgaben erfüllen können, müssen die Steuergelder umverteilt werden. Dadurch ergeben sich vorteilhafte Nettogeldströme zugunsten des Südens (Giannola, Padovani, & Petraglia, 2015).

Die Implementierung von Konsolidierungsmaßnahmen wirkt sich dämpfend auf die Umverteilung der Finanzmittel aus. Dies gilt insbesondere, wenn man das Ziel verfolgt, diejenigen öffentlichen Finanzen zu sanieren, die nicht im Einklang mit der Steuerleistung und mit dem standardisierten Ausgabenniveau stehen. Dies führt in der Folge zu einer Verstärkung der regionalen Unterschiede (Giannola et al., 2015). Dementsprechend haben die Spending Reviews in Italien die Geldflüsse vom Norden in den Süden erheblich eingeschränkt (Giannola et al., 2015). Die Statistiken der Banca d'Italia zeigen für den Zeitraum zwischen 2000 und 2008 durchschnittliche jährliche Finanzströme in die südlichen Regionen in Höhe von 56 Mrd. € (3,9 Prozent des BIP). Im Zeitraum von 2009 bis 2010 stieg dieses Volumen auf 4,4 Prozent des BIP, um anschließend einzubrechen. 2012 betrug die jährlich überwiesene Summe 44 Mrd. € (3,2 Prozent des BIP (Banca d'Italia, 2014)). Im Süden ist auch eine stärkere Einschränkung der laufenden Ausgaben feststellbar. In den Jahren 2009 bis 2010 gingen die laufenden Ausgaben in Süditalien (durchschnittlich minus 1,4 Prozent) und Mittel- bzw. Norditalien (durchschnittlich minus 1,6 Prozent) mehr oder weniger im gleichen Ausmaß zurück. In den beiden Folgejahren jedoch sanken die Ausgaben der Regionen Süditaliens mit minus 2,6 Prozent wesentlich stärker als im übrigen Italien mit minus 1,3 Prozent (Banca d'Italia, 2014). Zwei Sektoren scheinen besonders vom niedrigeren Ausgabenniveau zwischen 2009 und 2012 betroffen zu sein:

- a) Der Bildungssektor erlitt in Süditalien einen Rückgang von 14,6 Prozent – in Mittel- und Norditalien waren es 8,1 Prozent.
- b) Im Gesundheitssektor sanken die laufenden Ausgaben um 6,7 Prozent in Süditalien und um 2,9 Prozent in Norditalien (Banca d'Italia, 2014).

In den Jahren 2013, 2014 und 2015 wirkten sich die Spending Reviews weiter negativ auf Süditalien aus: Absolut gesehen entfielen zwar 63 Prozent der Ausgabensenkungen sowie mehr als 77 Prozent der Einnahmen aus Steuererhöhungen auf mittleren und nördlichen Regionen. Insgesamt wurden ungefähr 70 Prozent des gesamten Einsparungsvolumens in Mittel- und Norditalien realisiert. Relativ betrachtet ändert sich jedoch die Situation: Im Verhältnis zur lokalen Wertschöpfung musste der sogenannte „Mezzogiorno“ (Süditalien) eine Belastung in Höhe von 9,5 Prozent des eigenen BIP hinnehmen. Die Belastung im Rest Italiens belief sich hingegen auf 6 Prozent des BIP (SVIMEZ-IRPET, 2014).

Tabelle 18 ermöglicht es, die lokalen Auswirkungen der Kürzungsmaßnahmen nachzuvollziehen.

Tabelle 18: Territoriale Auswirkungen der Spending Reviews (Giannola et al., 2015; SVIMEZ-IRPET, 2014)

	Mrd. €			Anteil der Gesamtsumme			Anteil am BIP		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Nettoeinnahmen²⁸ aus Korrekturmaßnahmen									
Süd	11,4	11,2	11,8	22,7 %	22,4 %	23,5 %	3,2	3,2	3,3
Nord-Mitte	38,8	38,6	38,3	77,3 %	77,6 %	76,5 %	3,2	3,2	3,0
Italien gesamt	50,3	49,8	50,1				3,2	3,2	3,1
Nettoausgaben²⁹ aus Korrekturmaßnahmen									
Süd	-15,9	-19,3	-21,9	37,4 %	36,2 %	37,2 %	-4,5	-5,5	-6,3
Nord-Mitte	-26,6	-33,9	-37,0	62,6 %	63,8 %	62,8 %	-2,2	-2,8	-2,9
Italien gesamt	-42,5	-53,1	-58,9				-2,7	-3,4	-3,7
Gesamtwirkung aller Korrekturmaßnahmen									
Süd	27,3	30,4	33,7	29,5 %	29,6 %	30,9 %	7,8	8,7	9,5
Nord-Mitte	65,5	72,5	75,3	70,5 %	70,4 %	69,1 %	5,5	5,9	6,0
Italien gesamt	92,8	103,0	109,1				6,0	6,5	6,8

28 Unter Nettoeinnahmen versteht man das Aggregat von direkten und indirekten Einnahmen, Steuereinnahmen sowie von anderen Einnahmen.

29 Unter Nettoausgaben versteht man das Aggregat von Konsumausgaben für den Kollektivverbrauch, Sozialleistungen, weitere laufende Ausgaben sowie Investitionsausgaben.

Die negative Auswirkung der Ausgabenkürzung im Süden ergab sich aus der Senkung der öffentlichen Investitionen, die für zwei Drittel des BIP-Rückgangs verantwortlich waren. Die Wirtschaft der südlichen Regionen reagiert besonders sensibel auf die Schwankungen der öffentlichen Investitionen, da sie die wichtigste Einnahmequelle der strukturschwachen Wirtschaft im Mezzogiorno darstellt (Giannola et al., 2015). Dies gilt nicht für die mittleren und nördlichen Regionen. Diese verfügen über exportstarke Unternehmen, die in einer Periode der Hochkonjunktur von einer zunehmenden Auslandsnachfrage profitieren (Giannola et al., 2015). Die Wirtschaftskrise und die Spending Reviews vergrößern demnach die bereits erheblichen Unterschiede zwischen Nord- und Süditalien. Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise ist die Stagnation des gesamtitalienischen Wirtschaftswachstums das Ergebnis eines BIP-Rückgangs im Süden und eines lediglich moderaten BIP-Wachstums im Norden. 2014 besaß Italien ein Wirtschaftswachstum von 0,6 Prozent, das sich aus einer Erhöhung von 1,1 Prozent in den mittleren und nördlichen Regionen abzüglich einer Senkung von 0,8 Prozent des Mezzogiornos zusammensetzte. Die Entwicklung im Jahre 2015 zeigte ein ähnliches Bild (Giannola et al., 2015). Auf der Basis der von SVIMEZ-IRPET (2014) durchgeführten Analysen bezeichneten Giannola et al. (2015) die Auswirkungen der Spending Reviews in den Jahren 2014 und 2015 als weitgehend neutral für Mittel- und Norditalien. Hingegen lösten die Kürzungen eine wirtschaftliche Depression in Süditalien aus und die zwei Realitäten Italiens entfernten sich weiter voneinander (Giannola et al., 2015).

Dass die Spending Reviews insbesondere im Süden des Landes viel spürbarer waren, sollte jedoch nicht überraschen, denn die italienischen Spending Reviews verfolgen vorwiegend das Ziel einer Effizienzsteigerung: Nach Monti, der vorwiegend lineare Kürzungen vornahm, setzten alle Folgeeregierungen in erster Linie auf Effizienzsteigerungen. Die Kommissare für die Spending Reviews unterstützten die Vermeidung von linearen Kürzungen und forderten hingegen Kürzungen auf der Basis der Effizienz. Verknüpft man diese Aspekte mit der Tatsache, dass der Mezzogiorno weniger effizient als Zentral- und Norditalien ist, dann lassen sich die regionalen Auswirkungen der Spending Reviews nachvollziehen. Auch Cottarelli (2015a) unterstreicht diese Umstände und regionalen Unterschiede. Diese Tendenzen setzten sich auch im Jahr 2018 fort: Das Wirtschaftswachstum der südlichen Regionen ist nahezu inexistent und deren Effizienz weist noch immer teils erhebliche Mängel auf (Amato, 2018). Die autonome Region Sizilien beispielweise beschäftigt mehr öffentlich Bedienstete als der gesamte Norden. Allerdings haben andere Regionen im Süden, wie Kampanien, Abruzzen, Molise und Apulien, das Personal der öffentlichen Verwaltungen ab dem Jahr 2014 besonders stark reduziert (Amato, 2018).

11 Internationaler Vergleich – Spending Reviews in der EU

11.1 Staatsausgaben im internationalen Vergleich (Benchmarking)

Um aussagekräftige internationale Vergleiche ziehen zu können, müssen mögliche Verzerrungsfaktoren berücksichtigt werden. Cottarelli (2015a) warnt beispielsweise vor der Messung der öffentlichen Ausgaben (inklusive Zinszahlungen) anhand der Staatsquote, also dem Anteil der öffentlichen Ausgaben in Relation zum BIP. Diese Vorgehensweise berücksichtigt nämlich nicht, wie viel sich ein Land tatsächlich leisten kann. Die beträchtlichen Staatsschulden Italiens und die damit verbundenen Zinszahlungen stellen beispielweise eine der größten Hürden für die nationale Kaufkraft dar. Daher kann die Staatsquote nicht gleich hoch sein wie jene von Deutschland oder Frankreich, da diese beiden Länder geringere Zinszahlungen leisten müssen (Cottarelli, 2015a). Zudem sind Steuererhöhungen zur Finanzierung der Ausgaben insbesondere dann problematisch, wenn die Steuermehreinnahmen im Anschluss „schlecht“ ausgegeben werden. Darüber hinaus würde eine höhere Steuerbelastung das Wirtschaftswachstum eines Landes erheblich beeinträchtigen (Cottarelli, 2015a). Für Cottarelli ist ein Benchmarking beispielsweise mit Frankreich und Deutschland deshalb nur dann aussagekräftig, wenn folgende drei Faktoren berücksichtigt werden:

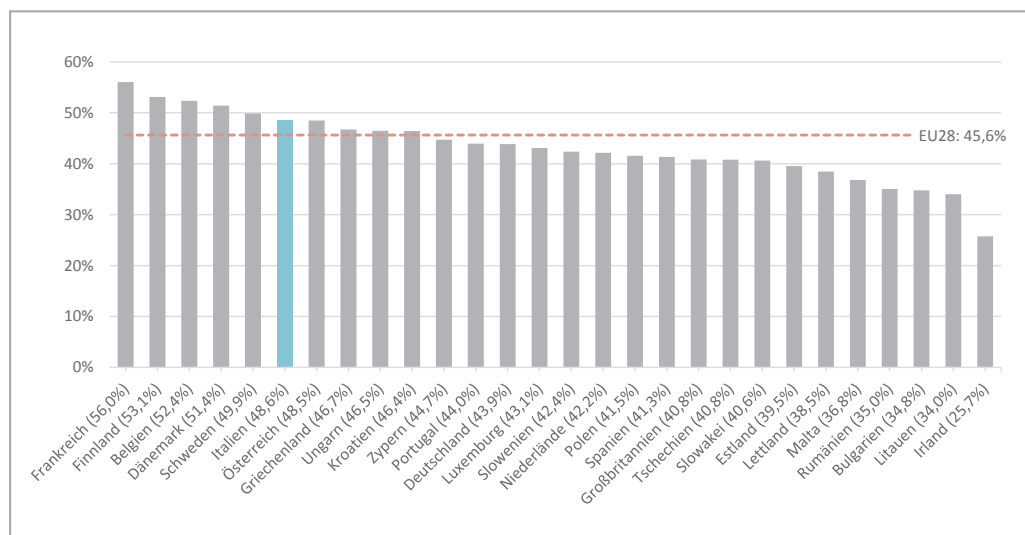
- b) Die Zinszahlungen auf die Staatsschuld müssen als Korrekturfaktor berücksichtigt werden, da sie die Staatsquote und damit den Vergleich verzerren.
- c) Weiteres ist zu berücksichtigen, dass auch die anderen Länder ihre Staatsausgaben auf den Prüfstand stellen, um die Staatsschulden zu reduzieren und/oder Steuern zu senken.
- d) Berücksichtigung der erheblichen Schwierigkeiten, die Pensionsausgaben zu senken.

Unter Berücksichtigung dieser Faktoren zeigt der Vergleich, dass Italien – obwohl seit 2010 beträchtliche Einsparungen realisiert wurden – ein um 40 Mrd. € (ungefähr 2,5 Prozent des BIP) höheres Staatsausgabenniveau aufweist als Frankreich oder Deutschland. Die seit 2010 erfolgten Einsparungen wurden mehrheitlich für die Finanzierung von zusätzlichen Ausgaben verwendet und nicht – wie notwendig – für die Sanierung des Haushalts bzw. die Senkung der Staatsschuld. Das Benchmarking hat auch gezeigt, dass Italien in fast allen Politikfeldern überdurchschnittlich viel ausgibt. Eine Ausnahme bilden der Bildungs- und Kulturbereich. Daher hat Cottarelli vorgeschlagen, die aus Effizienzsteigerungen resultierenden

Einsparungen in diesem Bereich wieder in den Bildungs- und Kultursektor zu reinvestieren (Cottarelli, 2015a).

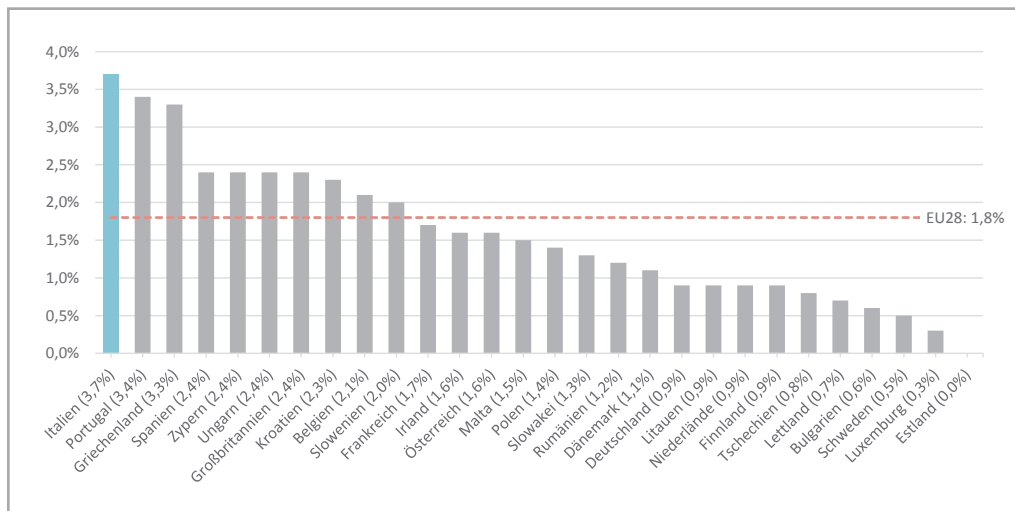
11.2 Spending Reviews in der EU

Italiens Staatsquote, also der Anteil der öffentlichen Staatsausgaben am BIP, kann im Vergleich zu den anderen europäischen Ländern als mittel bis hoch eingestuft werden (Eurostat, 2019a).

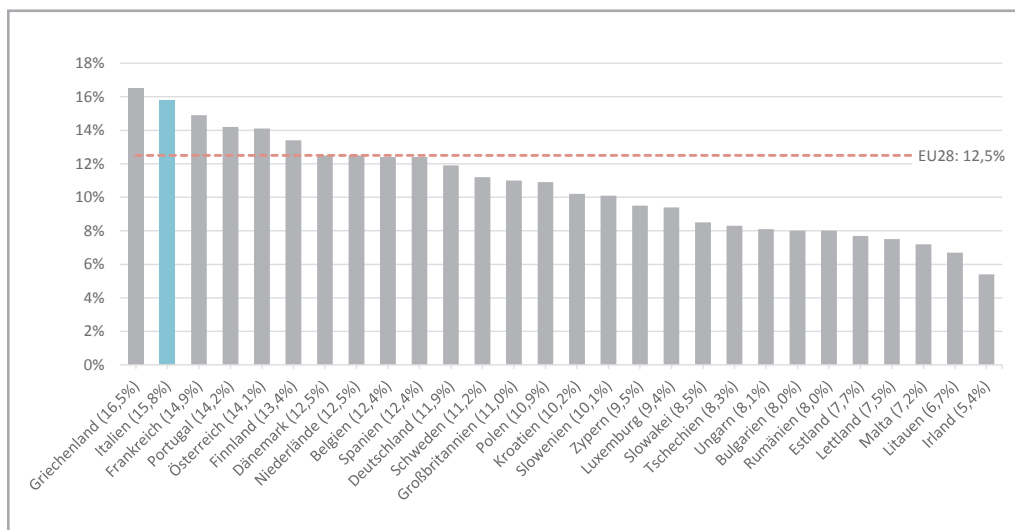


Grafik 11: EU-Vergleich: Anteil der Staatsausgaben am BIP (2018) (Eurostat, 2019a)

Die Gründe sind in zwei Ausgabenbereichen zu finden, die in Italien überdurchschnittlich hoch ausfallen. Dabei handelt es sich einerseits um die Zinszahlungen auf die Staatsschulden und andererseits um die Pensionsausgaben (Camera dei Deputati, 2017). Grafik 12 und Grafik 13 liefern hierzu einen guten Überblick. Gutgeld (2017) identifizierte vor allem den Bereiche Soziales und die öffentliche Bediensteten – auf die 70 Prozent der laufenden Ausgaben entfallen – als besondere Herausforderung für die Spending Reviews: Einerseits ist die Kürzung der Sozialausgaben im Kontext einer immer älter werdenden Bevölkerung nur schwer möglich. Andererseits ist, so Gutgeld, keine Regierung – außer in absoluten Krisenzeiten – bereit, die öffentlich Bediensteten zu kündigen (Gutgeld, 2017).



Grafik 12: EU-Vergleich: Anteil der Zinszahlungen am BIP (2018) (Eurostat, 2019b)

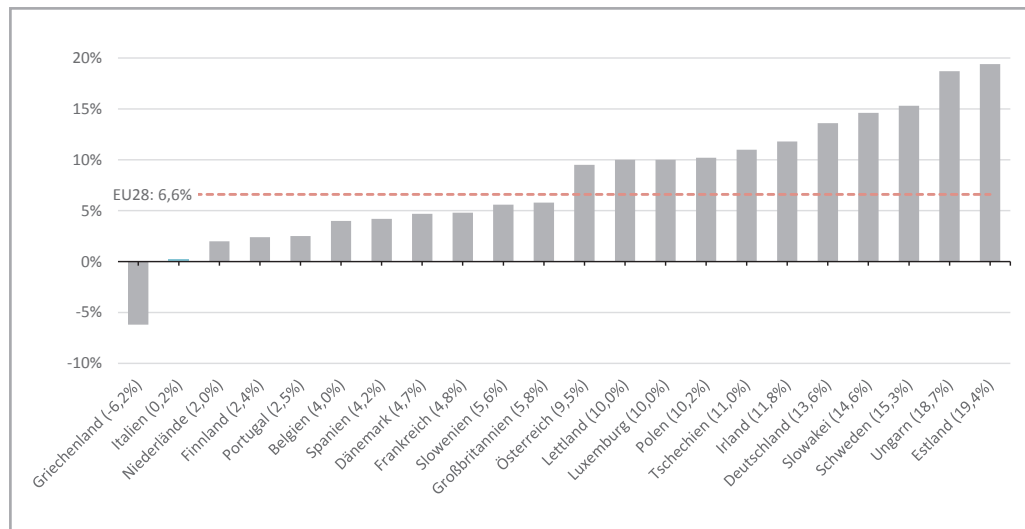


Grafik 13: EU-Vergleich: Anteil der Rentenzahlungen am BIP (2017) (Eurostat, 2019c)

Die Bemühungen Italiens, durch Spending Reviews die staatlichen Ausgaben zu senken, sind sicher beachtenswert. Während die staatlichen Konsumausgaben der meisten EU-Staaten im Zeitraum 2013 bis 2016 deutlich gestiegen sind, konnte Griechenland diese um 6,2 Prozent senken und Italien mit einem Plus von 0,2 Prozent fast gleich halten.³⁰ Demnach zeigte Italien in diesem Bereich eine bessere Performance als Spanien und Frankreich, die sich wegen zu hoher Haushaltsdefizite in einem Vertragsverletzungsverfahren befanden. Auch im Vergleich zu Irland und Portugal – die erhebliche Hilfsmittel von der Troika erhielten – und

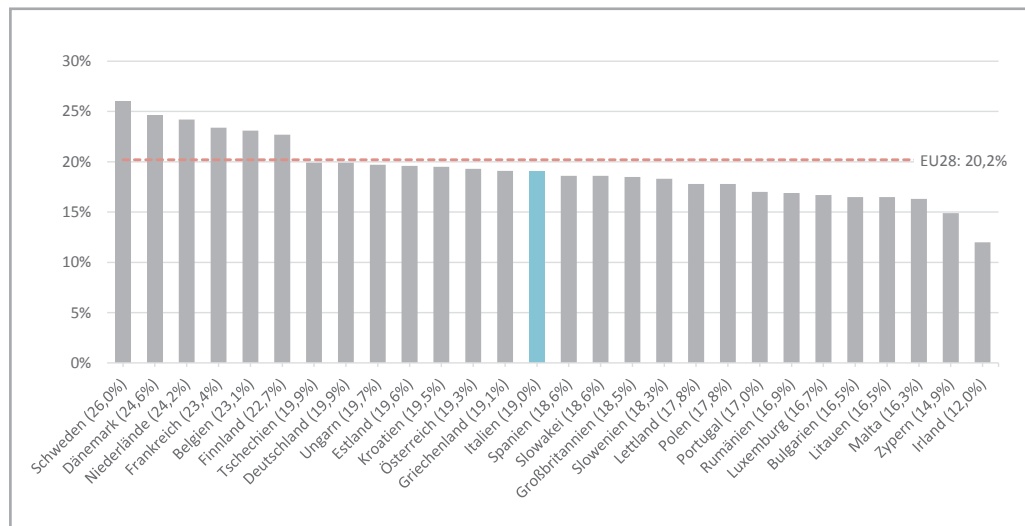
³⁰ Die Konsumausgaben des Staates (ESVG 2010, 3.98) setzen sich aus zwei Kategorien zusammen: den der vom Staat selbst erstellten Güter (ohne selbsterstellte Anlagen) und vom Staat auf dem Markt gekaufte Güter, die ohne irgendwelche Umwandlungen als soziale Sachtransfers den Haushalten für ihren Konsum zur Verfügung gestellt werden.

zum Vereinigten Königreich, das umfassende Spending Review-Projekte durchführte – erzielte Italien ein besseres Ergebnis (Camera dei Deputati, 2017; Gutgeld 2017).



Grafik 14: EU-Vergleich: Veränderung der staatlichen Konsumausgaben im Zeitraum 2013-2016 (Eurostat, 2018)

Dank seiner Spending Review-Anstrengungen weist Italien einen unterdurchschnittlichen Anteil der staatlichen Konsumausgaben in Relation zum BIP (Jahr 2018) auf (Eurostat, 2019b). Die Grafik 15 bringt dies deutlich zum Ausdruck.



Grafik 15: EU-Vergleich: Staatliche Konsumausgaben in Prozent des BIP (2018) (Eurostat, 2019b)

Die folgenden drei Faktoren begünstigten die Spending Reviews in Italien:

a) Institutionelle und normative Struktur des italienischen Staates

Als zentralistischer Einheitsstaat verfügt Italien über einen viel größeren Spending Review-Aktionsraum als föderal aufgebaute Staaten wie beispielsweise Österreich oder Deutschland. Die institutionelle und normative Struktur ermöglicht es der zentralstaatlichen Regierung, die Finanzströme und das Ausgabeverhalten der peripheren Gebietskörperschaften und des Gesundheitswesens zu beeinflussen. Diese beiden Bereiche sind für mehr als die Hälfte der Ausgaben für öffentliche Dienste und Leistungen verantwortlich (Camera dei Deputati, 2017).

b) Datenbasis

Die im Vergleich zu anderen Ländern höhere Transparenz und Verfügbarkeit von wirtschaftlichen, finanziellen und operativen Daten hat dazu beigetragen, dass die Regierung tiefgehendere Maßnahmen umsetzen konnte (Camera dei Deputati, 2017). Beispiele dafür sind frei zugängliche Datenbanken wie die SIOPE-Datenbank des Wirtschafts- und Finanzministeriums (MEF), die umfangreichen Haushaltsdaten der öffentlichen Institutionen enthält (Cottarelli, 2015b). Weitere Beispiele sind OpenBDAP³¹ und Dati.gov.it. Darüber hinaus verfolgt Italien das Ziel der sogenannten „amministrazione trasparente“³²; Dies bedeutet, dass die Daten und Dokumente aller öffentlichen Verwaltungen laut Gesetz in maschinenlesbarer Form der Zivilgesellschaft zur Verfügung gestellt werden müssen (Ministero dell'Interno). In diesem Zusammenhang sind zwei gesetzesvertretende Dekrete (D.Lgs.) relevant und zwar das D.Lgs. 33/2013 und insbesondere das D.Lgs. 97/2016. Das zweite ist in Anlehnung an den Amerikanischen „Freedom Of Information Act“ auch als „FOIA-Dekret“ bekannt. Dieser freie Zugang zu den Daten der öffentlichen Hand ist nicht nur für die Beziehungen zu den Bürgen (G2C - Government to Citizen) besonders wertvoll, sondern erleichtert auch die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Verwaltungen (G2G - Government to Government).

c) Zeitraum

Die konstanten Spending Review-Bemühungen auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung über einen Zeitraum von mehreren Jahren ermöglichen die Planung und Durchführung komplexer und zeitaufwendiger Veränderungen (Camera dei Deputati, 2017).

Eine Analyse der Personalausgaben zeigt, dass die Lohnkosten Italiens vergleichbar mit jenen der bevölkerungsreichsten EU-Länder sind (Forum PA, 2019; Adkronos, 2017; Il Messaggero, 2018): Die durchschnittlichen jährlichen Kosten inklusive Nebenkosten je öffentlich

³¹ Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP), Datenbank der öffentlichen Verwaltungen.

³² Transparente Verwaltung

Bediensteten liegen in Italien bei ca. 49.000 €. Die Personalausgaben Deutschlands und Frankreichs fallen um ca. 1.000 € höher aus, während das Vereinigte Königreich und Spanien mit 43.000 € respektive 40.000 € geringere Personalausgaben aufweisen (Forum PA, 2019). Auf die Einwohner heruntergebrochen fällt Italien mit 2.825,9 € an Personalausgaben je Bürger zwar hinter Spanien (2.605,0 €) zurück, liegt aber deutlich vor Deutschland (2.906,5 €), dem Vereinigten Königreich (3.344,9 €) und Frankreich (4.261,1 €). In Summe beliefen sich die Ausgaben für die öffentlich Bediensteten im Jahr 2018 in Italien auf ca. 172 Mrd. € und entsprachen damit 9,8 % des BIP. Für den öffentlichen Dienst gab Deutschland im gleichen Zeitraum 236 Mrd. € (7,0% des BIP) aus, das Vereinigte Königreich 217 Mrd. € (9,1% des BIP), Spanien 121 Mrd. € (10,0% des BIP) und Frankreich 283 Mrd. € (12,0 %) (Forum PA, 2019).

Die vergleichsweise gute Situation ist auch ein Ergebnis der bisherigen Einsparungsmaßnahmen: Im Zuge der Spending Reviews wurden in Italien die Gehälter der öffentlich Bediensteten zwischen 2009 und 2014 eingefroren und die Stellen für das befristete Personal beträchtlich gekürzt (Di Mascio et al., 2019a). Die rückläufige Entwicklung des Personalstands im Zeitraum 2007 bis 2014 und das Einfrieren der Gehälter haben zu einem sinkenden Anteil der Personalausgaben am BIP geführt.

Tabelle 19: Entwicklung des öffentlichen Personals in Italien zwischen 2009 und 2014 (Di Mascio et al., 2019a)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anzahl öffentlicher Bediensteten (in Tausenden)	3.627	3.596	3.559	3.510	3.459	3.390	3.354	3.333
Ø Bruttoentlohnung (in €)	32.221	33.650	34.217	34.662	34.371	34.210	34.296	34.286
Anteil Personalausgaben am BIP (in %)	10,2	10,4	10,9	10,7	10,3	10,3	10,2	10,1

Die Folgewirkungen dieser Entwicklung waren erheblich. Die italienische öffentliche Verwaltung leidet seitdem an einem Mangel an qualifiziertem Personal und an einer Überalterung der Bediensteten. Die Bestrebungen von Berlusconi, die öffentliche Verwaltung auf Basis des New Public Management zu erneuern, wurde nicht wieder aufgenommen. Renzi setzte viel mehr auf die verstärkte Kooperation zwischen den staatlichen Institutionen sowie auf die Implementierung von NPM-Instrumenten wie etwa die Messung der Performance der öffentlichen Einrichtungen. Seitdem fehlt den italienischen Verwaltungen ein adäquates Performance-Management, mit der Folge, dass die Spending Reviews und die daraus resultieren-

den Einsparungen nur eingeschränkt evidenzbasiert (beruhend auf Performance-Indikatoren) erfolgten (Di Mascio et al., 2019a).

Spending Reviews wurden nicht nur in Italien, sondern auch in mehreren anderen europäischen Ländern durchgeführt. Die Staatsquote in der Euro-Zone ist im Zeitraum 2013 bis 2017 durchschnittlich um zwei Prozent gesunken (Bussi, 2017). Das Design der in diesen Ländern durchgeführten Spending Reviews war in Abhängigkeit von den institutionellen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen unterschiedlich (Bussi, 2017). Einige Länder, die erwähnt werden sollten, sind das Vereinigte Königreich, Frankreich, Spanien, Deutschland, Portugal und Belgien.

Das Vereinigte Königreich besitzt die längste Geschichte und größte Erfahrung in Sachen Spending Reviews. Das ist klarerweise von Vorteil, da das Land aus den eigenen Vergangenheitsfehlern lernen konnte. Darüber hinaus erlaubt das politische System Großbritanniens eine vergleichsweise einfache Umsetzung der Spending Reviews. Wie im Laufe der Arbeit mehrmals betont brauchen Spending Reviews idealerweise eine systemische und langfristige – mindestens dreijährige – Zielsetzung. Die Instabilität und ständige Verschiebung der Prioritäten, die die Regierungswechsel in Italien immer mit sich brachten, erlaubten eine solche Herangehensweise nicht. Ein weiterer Punkt zugunsten des Vereinigten Königreichs ist die Kopplung der Spending Review-Prozesse mit dem jährlichen Bilanzerstellungsprozess sowie mit dem Performance Management (Mantovani et al., 2014). Italien sowie Frankreich konnten diese drei Prozesse noch nicht miteinander verbinden (Mantovani et al., 2014). Großbritannien setzt auch verstärkt auf die Kollaboration zwischen der Regierung und den Bürgern, die zur Privatisierung und Neuziehung der Grenzen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung einen Beitrag leisten können. In Großbritannien änderte sich die Rolle der öffentlichen Verwaltung vom „Hersteller“ zum „Regler“ von öffentlichen Dienstleistungen aufgrund eines konsequenten – manchmal vielleicht exzessiven – Privatisierungsprozess (Mantovani et al., 2014). Italien und Frankreich setzten stattdessen nicht auf eine Verkleinerung der öffentlichen Verwaltung durch Privatisierungen, sondern vielmehr auf Vereinfachungen und Effizienzsteigerungen (Mantovani et al., 2014). Ähnlichkeiten zwischen den drei Ländern können laut Mantovani et al. (2014) auf der Ebene der Aktionsspielräume nachgewiesen werden. Sowohl das Vereinigte Königreich als auch Italien und Frankreich zielten nämlich darauf ab, „comprehensive“, also umfassende, Spending Reviews zu implementieren. Die britischen Spending Reviews resultierten in sehr gezielten Maßnahmen, die auch direkt und entschlossen umgesetzt wurden. In Italien sind in diesem Sinne nur die Spending Reviews von Mario Monti vergleichbar. Solche Spending Reviews vermeiden jedoch sehr oft diejenigen Maßnahmen, die aufgrund einer schwierigen Gesetzeslage nicht leicht umsetzbar sind. Was die Transparenz der Maßnahmen anbelangt, ist das Vereinigte Königreich wiederum Vorreiter. Bemühungen in diesem Sinne können jedoch in den beiden anderen Ländern

ebenfalls festgestellt werden. Allgemein sind in der gesamten EU Initiativen zur Erhöhung der Transparenz festzustellen, vor allem, nachdem die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten aufgefordert hat, Open Data-Plattformen umzusetzen, um den steigenden Informationswunsch der Bevölkerung entgegenzukommen.

Die Spending Review-Ära in Großbritannien begann viel früher als im Rest Europas. Bereits unter Margaret Thatcher breiteten sich Konzepte wie New Public Management und Performance Management aus. Frankreich konzentrierte sich – wie Italien – ab 2006 stark auf die Sanierung seiner Ausgaben. Nichtsdestotrotz wurde im Jahr 2009 aufgrund des hohen Haushaltsdefizits von der EU ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich eingeleitet. Seitdem sind erhebliche Bemühungen des Landes – vor allem im Performance Budgeting-Bereich – zu verzeichnen (Bussi, 2017). Performance Budgeting kann eine wichtige Rolle in der Umsetzung von Spending Review-Maßnahmen spielen. Es kann politischen Entscheidungsträgern, aber auch der Zivilgesellschaft, ein besseres Verständnis von adäquaten Preis-Leistungs-Verhältnissen der öffentlichen Dienste liefern (Cottarelli, 2015b). Die italienischen Spending Review-Erfahrungen zeigen einen deutlichen Mangel an Performance Budgeting, somit verfolgten alle Spending Reviews Ad-hoc-Prozesse. Das Performance Budgeting ist also keine unabdingbare Voraussetzung für effiziente öffentliche Ausgabenprogramme, jedoch kann es diese erheblich unterstützen (Cottarelli, 2015b).

Der ehemalige französische Präsident Hollande verfolgte wie sein Nachfolger Macron anspruchsvolle Ziele, um das Vertragsverletzungsverfahren der EU zu beenden. Hollande wollte zwischen 2014 und 2017 die öffentlichen Ausgaben um 50 Mrd. € reduzieren und Macron sprach 2017 von einer Senkung der Ausgaben um 60 Mrd. € in den folgenden fünf Jahren (Bussi, 2017). Hollande konnte die geplanten Einsparungen schlussendlich umsetzen, doch der französische Rechnungshof betrachtet die Ziele Macrons als sehr anspruchsvoll und nur schwer erreichbar (Bussi, 2017). Spanien konnte ebenfalls viel erreichen und die Staatsquote um fünf Prozent senken. Jedoch stellten sich die Einsparungen als nicht ausreichend heraus und die EU forderte die Regierung auf, ihre Bemühungen zu intensivieren (Bussi, 2017). Deutschland startete im Jahr 2015 auch eine Spending Review-Initiative, obwohl das Land Haushaltsüberschüsse erzielte. Die Absicht der Regierung war einen Reflexionsprozess über die Höhe der Ausgaben in ausgewählten Politikfeldern sowie aufzuzeigen, dass Spending Reviews nicht unbedingt mit Budgetkürzungen verknüpft sein müssen (Bussi, 2017).

Portugal und Belgien leiteten ebenfalls Spending Review-Projekte ein. In Portugal stellt die eSPap (Portugal Public Administration Shared Services Authority, Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública) ein Best Practice-Beispiele dar: Die öffentliche Beschaffungsbehörde zielt darauf ab, die Effizienz der portugiesischen öffentlichen Verwaltung zu steigern. Sie verfolgt gleichzeitig wirtschaftliche und ökologische Ziele. Einerseits versucht sie, Einsparungen im öffentlichen Beschaffungsprozess zu realisieren und somit

Steuergelder rationaler einzusetzen. Andererseits unterstützt sie die schrittweise Einführung von strengeren ökologischen Anforderungen in öffentlichen Ausschreibungen (OECD, 2014). Die eSPap weist vor allem aufgrund ihrer wirtschaftlichen Rolle Ähnlichkeiten mit dem italienischen Consip auf. Allerdings hat der portugiesische Verfassungsgerichtshof die Umsetzung weiterer Einsparungen zur Reduktion des Haushaltsdefizits gestoppt. Das Gericht sprach sich nicht gegen die Einsparungspolitik per se aus, erklärte aber die Vorgehensweise der Regierung, bei der die Last der Kürzungen überwiegend öffentlich Bedienstete getroffen hätte, für diskriminierend. Die Richter des Verfassungsgerichtshofs forderten eine sozial gerechtere Aufteilung der notwendigen Austerity-Maßnahmen (Pisanò, 2012).

Belgiens Spending Review-Programm trug den Namen von „Kopernikus“, da das Land eine Revolution in der öffentlichen Verwaltung anstrebte. De facto lassen die Analysen von Drumaux und Goethals (2008) aber keine wirklich bahnbrechenden Änderungen erkennen. Belgien versuchte in erster Linie, die Verantwortung der öffentlichen Führungskräfte auszubauen und die Einführung von strategischen Verwaltungsplänen zu fördern. Daraus sollten Fortschritte in der Prioritätensetzung und in der Umsetzung der öffentlichen Programme genauso wie eine bessere Evaluierung der Performance der Verwaltungsspitzen resultieren. Die Bestrebungen wurden jedoch erheblich redimensioniert, vor allem nachdem der belgische Staatsrat³³ die Legitimität der Pläne in Frage stellte und manche Auswahlprozesse sogar für nichtig erklärte (Drumaux & Goethals, 2008). Außerdem zeigt die belgische Vorgehensweise oft Diskontinuität zwischen den politischen und administrativen sowie den strategischen und operationalen Maßnahmen (Drumaux & Goethals, 2008). Die erzielten Ergebnisse können deshalb nicht als revolutionär bezeichnet werden (Drumaux & Goethals, 2008).

Ein Vergleich wurde auch vom Spending Review-Kommissar Gutgeld gezogen: Die erzielten Ergebnisse der Nachbarländer sind weniger beeindruckend als diejenigen von Italien (Gutgeld, 2017). Der Stiefelstaat konnte nicht nur die Ausgaben der zentralstaatlichen Ministerien kürzen, sondern auch die der Gemeinden und der Sanität (Gutgeld, 2017). Hinsichtlich der Bereiche, die gekürzt wurden, waren die Spending Reviews in Italien tatsächlich stärker auf das Gesundheitswesen fokussiert, als in anderen Ländern. Die Wirksamkeit der italienischen Spending Reviews stellt für Gutgeld (2017) jedoch keinen Grund zum Durchatmen dar. Ein Land mit hohen Staatsschulden und einem niedrigen Wirtschaftswachstum hat keine Alternative zu Einsparungen (Gutgeld, 2017).

33 Der Staatsrat ist ein Beratungs- und Rechtssprechungsorgan der Regierung.

12 Regierungen Conte I und II

2018	2019
	Koalitionspartner: Lega
	PD
	Koalitionspartner: Fünf-Sterne-Bewegung (M5S)
	Regierung: Conte I (01.06.2018 – 05.09.2019)
	Conte II
	← L. Castelli (M5S) und M. Garavaglia (Lega)

12.1 Die Lega-M5S Regierung von Giuseppe Conte und das Gegenteil von Spending Reviews (06-2018 bis 08-2019)

Mit den Parlamentswahlen vom 04.03.2018 begann für Italien erneut eine Regierungskrise, die 88 Tage andauern sollte. Danach einigten sich die rechtskonservative Partei „Lega“ und die linkspopulistische Partei „Movimento Cinque Stelle“ (M5S) auf einen Koalitionsvertrag und bildeten eine Regierung unter der Führung von Ministerpräsident Giuseppe Conte, der am 01.06.2018 offiziell die Regierungsgeschäfte übernahm. Conte erhielt bereits am 23.06.2018 vom Präsidenten der Republik Mattarella einen ersten Auftrag zur Regierungsbildung, legte ihn aber einige Tage später aufgrund der fehlenden Einigung mit Mattarella über die Ernennung des Wirtschaftsministers nieder. Der ehemalige Sonderkommissar für Spending Reviews Cottarelli erhielt dann den Auftrag, eine Expertenregierung zu bilden und Italien zu Neuwahlen zu führen. Cottarelli nahm den Auftrag zuerst an, legte ihn aber unmittelbar danach wieder nieder, da die Bedingungen zur Bildung einer politischen Regierung von den stimmenstärksten Parteien geschaffen wurden. Die neue Regierung, getragen von systemkritischen Parteien, leitete im Vergleich zur Regierung Gentiloni zahlreiche Kursänderungen ein. Während der Wahlkampagne unterstützten die Parteien die Implementierung neuer Spending Review-Maßnahmen. Die M5S sprach von geplanten Einsparungen in Höhe von ca. 30 Mrd. € und die Rechtskoalition von fast 40 Mrd. €, obwohl die Lega das Thema Kürzungen stets mit großer Vorsicht angesprochen hat (Rogari, 2018a). Der Koalitionsvertrag enthielt hingegen nur sehr allgemeine und vage Vorhaben zur Eindämmung der öffentlichen Verschwendung, der Kosten der staatlichen Institutionen und der Renten (Rogari, 2018a). Die Beziehungen zwischen Rom und Brüssels waren zu diesem Zeitpunkt sehr angespannt. Die

Ursache dafür lag im angestrebten Reformpaket der gelb-grünen Regierung, das für das Jahr 2019 ein Haushaltsdefizit von 2,4 Prozent mit entsprechendem Anstieg der Staatsschulden vorsah. Um im Einklang mit den europäischen Regeln zu bleiben, hätte das geplante Haushaltsdefizit Italiens für das Jahr 2019 bei maximal 0,9 Prozent liegen dürfen. Daher reagierte die EU-Kommission besorgt auf den Haushaltsentwurf Italiens. Eine gewisse Flexibilität wird zwar toleriert, jedoch verursachen Haushaltsdefizite über 2 Prozent große Unruhe in den Märkten (Cottarelli, 2018c). In den vergangenen Jahren lagen die Haushaltsdefizite Italiens über 2,4 Prozent aber gerade in Zeiten, in denen die Wirtschaftslage besser ist als im Jahre 2008, sollten diese Haushaltsdefizite verringert werden (Cottarelli, 2018c). Die Defizithöhe wurde dann auf 2,04 Prozent reduziert. Nach Absprache mit der Europäischen Kommission schien die Regierung – und insbesondere Innenminister Salvini – überzeugt, dass die Dezimalstellen doch nicht so wichtig seien (Salvini, 2018). Um die angestrebten Reformen zu finanzieren, reichte allerdings nicht einmal das ursprünglich angepeilte Defizit von 2,4 Prozent. Dies bedeutete, dass die Regierung sich entweder für Einsparungen in anderen Ausgabenbereichen oder für eine Erhöhung der Steuern entscheiden musste. Das Haushaltsgesetz 2019, das im Dezember rasch und ohne Diskussion genehmigt wurde, stellte auf keinem Fall ein positives Zeichen dar. Von den versprochenen Ausgabenkürzungen in Höhe von 30 Mrd. € waren im Gesetz lediglich 2,7 Mrd. € zu finden (Occorsio, 2019). Darüber hinaus stammte der Großteil der Finanzmittel zur Deckung des zusätzlichen Finanzbedarfs aus Verschiebungen mancher Transferzahlungen in die nächsten Jahre. Dies hätte zwar die Ausgaben im Jahr 2019 vorübergehend sinken lassen, jedoch auf Kosten erheblich höherer künftigen Zahlungsansprüche (Occorsio, 2019). Das Finanzgesetz für das Jahr 2019 enthielt außerdem keine vollständige Gegenüberstellung aller Ausgaben und Einnahmen des Staates, die in der Vergangenheit jedoch immer beinhaltet war (Occorsio, 2019). Occorsios (2019) Untersuchungen zeigen, dass das Haushaltsgesetz nur wenige Kürzungen, dafür aber viele Verschiebungen sowie die Streichung wichtiger Investitionen in die Instandhaltung und den Ausbau der Infrastruktur Italiens vorsieht. Darüber hinaus hätten die Aufgabenbereiche Bildung, Sanität, Verteidigung und die öffentlich Bediensteten besonders unter den künftigen Einsparungen gelitten (neXt quotidiano, 2018).

Deshalb kann die Frage, ob diese Regierung das Gegenteil von Spending Reviews betreibt, wohl mit Ja beantwortet werden. Spending Reviews sollte das Ziel verfolgen, Staatsausgaben sowie Steuern zu senken. Das Haushaltsgesetz 2019 sieht hingegen einen erheblichen Anstieg der öffentlichen Ausgaben vor, der Steuererhöhungen nach sich ziehen wird (Occorsio, 2019). Cottarellis Analysen des Finanzgesetzes gehen von einer Erhöhung der Steuerquote von 41,9 Prozent auf 42,3 Prozent aus, nachdem die Steuerlast in den vergangenen fünf Jahren kontinuierlich gesenkt wurde (Occorsio, 2019). Occorsio (2019) beschreibt die Vorgehensweise der Regierung deshalb als eine Kursänderung in der Haushaltskonsolidierung, die innerhalb von

drei Jahren ein Haushaltsdefizit von 50 Mrd. € verursachen würde. Die folgenden zwei Tabellen stellen den möglichen Ressourcenbedarf und die mögliche Finanzierungsquellen zur Realisierung der geplanten Maßnahmen gegenüber. Daraus leitete Occorsio (2019) die zu erwartenden Haushaltsdefizite der Jahren 2019, 2020 und 2021 ab. Aufgrund des Regierungswechsels und der folgenden Änderung der Prioritäten sind die Prognosen der beiden Tabellen mittlerweile überholt.

Tabelle 20: Conte I: Geplanter Ressourcenverbrauch (Occorsio, 2019)

Einnahmenminderungen	2019	2020	2021
Vermeidung der Erhöhung der Umsatzsteuer	-12.472 Mio. €	-	-
Einführung einer Flat Tax	-331 Mio. €	-1.821 Mio. €	-2.385 Mio. €
Verlängerung des Eco-Bonus	+33 Mio. €	-602 Mio. €	-893 Mio. €
Verlängerung der Super- und Megaabschreibung	-	-405 Mio. €	-610 Mio. €
Abschreibung von Forderungen	-	-130 Mio. €	-130 Mio. €
Andere Interventionen	-901 Mio. €	-742 Mio. €	-951 Mio. €
Ausgabenerhöhungen			
Vorgezogene Pensionierung („Quota 100“) ³⁴	3.968 Mio. €	8.336 Mio. €	8.684 Mio. €
Bedingungslose Bürgereinkommen	4.902 Mio. €	5.897 Mio. €	6.187 Mio. €
Öffentliche Beschäftigung (Personal)	360 Mio. €	1.112 Mio. €	1.332 Mio. €
Investitionen (nationale Ebene)	655 Mio. €	1.438 Mio. €	1.956 Mio. €
Investitionen (lokale Ebene)	1.261 Mio. €	2.410 Mio. €	2.653 Mio. €
Aufstockung bestehender Ausgabenprogramme	1.261 Mio. €	2.596 Mio. €	1.522 Mio. €
Andere Interventionen	2.932 Mio. €	5.119 Mio. €	6.486 Mio. €
Summe	29.010 Mio. €	30.609 Mio. €	33.999 Mio. €

34 Quota 100 (Quote 100) bezieht sich auf eine Pensionsreform, die den Beitritt des Ruhestandes mit 62 Jahren und 38 Jahren eingezahlten Pensionsbeiträgen ermöglicht.

Tabelle 21: Conte I: Geplante Mittelherkunft (Occorsio, 2019)

Höhere Einnahmen	2019	2020	2021
Vermeidung der Erhöhung der Umsatzsteuer	-	3.910 Mio. €	9.182 Mio. €
Vereinfachung Steuerposten	-	1.112 Mio. €	1.332 Mio. €
Zusätzliche Fiskalmaßnahmen	180 Mio. €	165 Mio. €	190 Mio. €
Elektronische Fakturierung	360 Mio. €	1.112 Mio. €	1.902 Mio. €
Eliminierung IRI ³⁵	1.986 Mio. €	1.236 Mio. €	1.260 Mio. €
Banken und Finanzintermediäre	1.308 Mio. €	926 Mio. €	658 Mio. €
Versicherungen	832 Mio. €	-320 Mio. €	380 Mio. €
Veräußerung von Gebäuden	950 Mio. €	150 Mio. €	150 Mio. €
Web Tax	150 Mio. €	600 Mio. €	600 Mio. €
Zusätzliche Steuern auf Spiele (Lotto, Automaten etc.)	768 Mio. €	695 Mio. €	695 Mio. €
Weitere Einnahmen	3.561 Mio. €	1.112 Mio. €	761 Mio. €
Niedrigere Ausgaben			
Einsparungen im Bereich der Ministerien	1.441 Mio. €	1.854 Mio. €	1.902 Mio. €
Reform der Transferzahlungen	4.324 Mio. €	-742 Mio. €	-571 Mio. €
Kürzung der Höchstrenten	391 Mio. €	890 Mio. €	1.380 Mio. €
Weitere Ausgabenkürzungen	901 Mio. €	2.966 Mio. €	4.755 Mio. €
Summe	17.153 Mio. €	15.688 Mio. €	24.576 Mio. €
Defizit aus den geplanten Maßnahmen	-11.857 Mio. €	-14.920 Mio. €	-9.423 Mio. €

Am 01.06.2019 vollendete die grün-gelbe Koalition ihr erstes Regierungsjahr. Die Stimmung innerhalb und außerhalb der Regierung war sehr gespannt. Die Konflikte und Auseinandersetzungen zwischen den Koalitionspartnern schienen auch nach den Europawahlen nicht abzuflauen. Darüber hinaus drohte eine erneute Eskalation der Beziehungen zwischen Rom und Brüssel, da die Schulden- und Defizitregeln von Italien nicht eingehalten wurden und die EU-Kommission die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens vorbereitete. Während des ersten Jahres wurden bereits einige von den geplanten expansiven fiskalpolitischen Maßnahmen umgesetzt. Die bekanntesten sind sicher das bedingungslose Bürgerein-

35 IRI: Imposta sul Reddito d'Impresa / Einkommenssteuer für Unternehmen. Diese Steuer betrifft die Gewinne von Einzelunternehmen und Personengesellschaften, die nicht ausgeschüttet werden.

kommen sowie die sogenannte „Quote 100“, sprich die vorgezogenen Pensionierungen. Die Einführung der sogenannte „Flat Tax“ wurde ebenfalls vorbereitet, aber nicht umgesetzt. In der Zwischenzeit stellte sich jedoch heraus, dass die Wirtschaftslage Italiens doch nicht so rosig war wie erwartet. Das kategorische Ausschließen der Erhöhung der Umsatzsteuer und somit die Entschärfung dieser Schutzklausel der EU sowie das angedrohte Vertragsverletzungsverfahren setzen die Regierung massiv unter Druck. Neue und tiefgreifende Spending Reviews erscheinen in diesem Kontext die einzige Lösung zu sein. Am 15.05.2019 berichtete Reuters (2019), dass laut Ministerpräsident Giuseppe Conte die Regierung genau an solchen Maßnahmen arbeiten würde (Reuters Staff, 2019). In den Medien wurde jedoch sehr wenig von Spending Reviews berichtet und auch die Äußerungen von Conte schienen viel zu allgemein und oberflächlich zu sein. Vielmehr wurden die unterschiedlichen Positionen der Regierungsparteien und ihre Streitigkeiten augenscheinlich. Die Möglichkeit vorgezogener Neuwahlen schien immer wahrscheinlicher, vor allem, nachdem die Europawahlen eine klare Änderung der Stimmenverhältnisse in der Bevölkerung zeigten. Die schlechte Wirtschaftskonjunktur war jedoch nicht der einzige Faktor, der zu einer Erhöhung der Staatsschulden geführt hätte. So wie oben bereits erwähnt, hätte das geplante Defizit von 2,04 Prozent die angestrebten Reformpakete auch mit besserer Konjunktur nicht ausreichend finanzieren können. Darauf stützte sich die Europäischen Union in ihren Behauptungen, dass die Verschlechterung der italienischen Staatsschulden auch auf Entscheidungen der Regierung zurückzuführen seien (Romano, 2019). Am 05.06.2019 kam außerdem eine weitere schlechte – jedoch zu erwartende – Nachricht aus Brüssel: Die EU-Kommission empfahl ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien aufgrund des übermäßigen Defizits. Bis 2020 hätte die Schuldenquote sogar 135,2 Prozent des BIP erreichen können (Cottone, 2019). Die Zeit zum Handeln wurde für die italienische Regierung knapp. Bevor die Eurogruppe die endgültige Entscheidung über die Einleitung eines solchen Verfahrens traf, hatte das Kabinett von Giuseppe Conte bis circa Mitte Juli 2019 Zeit, konkrete Handlungsmaßnahmen zu erarbeiten, um das strenge und peinliche Verfahren zu vermeiden (Cottone, 2019). Die Regierungsspitzen schlossen jedoch sowohl eine Steuererhöhung als auch eine Kürzung der eigenen expansiven Maßnahmen weiter aus. Der Innenminister Matteo Salvini sah sogar in einer Steuersenkung – durch die Einführung der Flat Tax – eine Lösung (Barone, 2019) und der Arbeitsminister Luigi Di Maio wies die Verantwortung der damaligen Situation der demokratischen Partei (PD) zu (Barone, 2019). Matteo Salvini vertrat weiterhin die Auffassung, dass die europäischen Defizitregeln geändert werden müssten, da ein klarer Wille der Bevölkerung in Anbetracht der Ergebnisse der Europawahlen erkennbar war (Gagliardi, 2019). Nichtsdestotrotz waren die bestehenden Regeln – bis zu einer etwaigen Abänderung – trotz populistischer Rhetorik auch für Salvini bindend. Darüber hinaus besitzen die europäischen Defizitgrenzen eine wichtige

Vertrauensfunktion: Innerhalb der Spielräume zu bleiben kann die Finanzmärkte beruhigen, die aufgrund der hohen Staatsschulden Italiens verunsichert waren (Gagliardi, 2019).

Schlussendlich kam Italien zugute, dass die expansive Fiskalpolitik aus den Wahlversprechen die eingeplanten Geldmittel nicht voll ausgeschöpft hat: Insgesamt wurden 1,3 Mrd. € des für die „Quota 100“ und das Grundeinkommen vorgesehenen Budgets nicht ausgegeben (Colombo & Rogari, 2019). Dementsprechend argumentierte das italienische Kabinett gegenüber der EU-Kommission, dass das Haushaltsdefizit des Jahres 2019 von den vorhergesehen 2,4 Prozent auf 2,1 Prozent reduziert werden konnte (Colombo & Rogari, 2019). Die zunehmende Uneinigkeit und mangelnde Dialogbereitschaft innerhalb der italienischen Regierungskoalition wirkten sich jedoch negativ auf die Verhandlungen mit der EU-Kommission aus. Am 12.06.2019 verließ Matteo Salvini frühzeitig den Wirtschaftsgipfel, nachdem der Wirtschaftsminister Giovanni Tria sich stark gegen die „Flat Tax“ aussprach. Laut Salvini war die Steuer-senkung eine absolute Priorität, Wirtschaftsminister Tria verwies hingegen auf die mangelnde finanzielle Deckung dieser Maßnahme. Insbesondere auch, weil finanzielle Mittel zur Vermeidung einer Umsatzsteuerhöhung im Wert von 23 Mrd. € dringend gesucht wurden (Perrone, 2019). Laut Cottarelli (2019) war es unmöglich, diese Summe allein mittels Kürzungen aufzubringen, vor allem aufgrund des Zeitmangels und des fehlenden politischen Willens. Darüber hinaus hatten die beiden Kommissare, Laura Castelli (M5S) und Massimo Garavaglia (Lega), die für die Kürzungen zuständig waren und aus den zwei Regierungsparteien stammten, unterschiedliche Prioritäten. Die Gefahr linearer Ausgabenkürzungen, die sich sehr negativ auf bereits effiziente Verwaltungseinheiten auswirken würden, war sehr hoch (Cottarelli, 2019). Zahlreiche Einnahmen, darunter diejenigen aus geplanten Privatisierungen, wurden nicht realisiert. Für das Parlament wurde es immer schwieriger, die Entwicklung der Staatsverschuldung nachzuvollziehen, da die von der Regierung zur Verfügung gestellten Unterlagen erhebliche Informationslücken aufwiesen (Cottarelli, 2019). Cottarelli (2019) befürchtete auch, dass die Regierung mehrere Ausgabenkomponenten erheblich unterschätzt hatte und dass die Zunahme der Staatsverschuldung sogar höher als geplant ausfallen könnte.

Die Regierung Conte I hat den Bürgern sehr viele Vorteile versprochen – manche Medien bezeichneten die großzügigen Ankündigungen der Lega und der Fünf-Sterne-Bewegung sogar als „fake news“ – jedoch fehlten ihr die notwendigen Ressourcen zur Umsetzung dieser expansiven Fiskalpolitik. Die einzige Maßnahme zur Effizienzsteigerung dieser Regierung, die Auswirkungen auf die öffentliche Verwaltung hatte, war die Einführung des neuen staatlichen Zahlungssystem „PagoPA“.³⁶

36 PagoPA ist das neue staatliche Zahlungssystem, das von der AgID (Agenzia per l'Italia Digitale) entwickelt wurde. Dadurch können Gebühren, Beiträge, Steuer, Strafen usw. den zentralen und lokalen öffentlichen Verwaltungen sowie Körperschaften mit öffentlicher Beteiligung gezahlt werden.

12.2 Die PD-M5S Regierung von Giuseppe Conte (ab 09.2019)

Dieses abschließende Kapitel verdeutlicht nochmals die erhebliche politische Instabilität Italiens. Während der Vollendung der Studie hat sich nämlich der ehemaligen Innenminister und Vize-Premier Matteo Salvini entschieden, die Regierung in der Absicht zu stürzen, Italien zu Neuwahlen zu führen. Allerdings sind Neuwahlen in Italien bei einem Regierungswechsel nicht zwingend vorgesehen. Die italienische Verfassung sieht vielmehr vor, dass – sofern Mehrheitsverhältnisse im Parlament gegeben sind – eine (oder mehrere) neue Regierung innerhalb der Legislaturperiode gebildet werden können. So wurde Giuseppe Conte erneut mit der Regierungsbildung beauftragt. Diesmal jedoch schlossen sich die demokratische Partei (PD) und die kleine Linkspartei LEU mit der Fünf-Sterne-Bewegung (M5S) zur Regierung Conte II zusammen. Insgesamt besteht die neue Regierung aus 21 Ministern, sieben davon sind Frauen. Zehn Minister gehören der Fünf-Sterne-Bewegung an, neun der demokratischen Partei, einer der LEU und die neue Innenministerin ist parteiunabhängig. Die Zustimmung des PD zur Beteiligung an einer gemeinsamen Regierung mit dem M5S fußt auf dem Zugeständnis, dass der PD Paolo Gentiloni als EU-Kommissar in die neue Kommission von Präsidentin von der Leyen entsenden konnte.

Eine erhebliche Prioritätenänderung zwischen der neuen und der alten Regierung Conte war abzusehen, nachdem die rechtspopulistische Partei Lega durch die linksgerichteten Parteien PD und LEU ersetzt wurde. Auch was die Spending Reviews anbelangt, lassen sich Veränderungen erwarten. Die Märkte scheinen der neuen Regierung mehr Vertrauen entgegenzubringen, das sich im sinkenden Spread zeigt und für Italien geringere Zinszahlungen bedeutet.

Am dritten Oktober 2019 kündigte der neue Wirtschaftsminister Roberto Gualtieri (PD) in einem Interview der Zeitung „Il Corriere della Sera“ an, dass die Regierung sowohl eine umfangreiche Steuerreform als auch Spending Reviews anstreben wird. Daran werde die Regierung arbeiten, sobald der Haushaltsentwurf im Dezember im Parlament durchgebracht sei. Laut Angaben der Wirtschaftsminister könnte eine neue Kommission für Spending Reviews zusammengesetzt werden. Bis Ende des Jahres 2019 seien jedoch keine konkreten Schritte in diesen Handlungsbereichen zu erwarten (Gualtieri, 2019). Allerdings bestehen manche Kritikpunkte auch weiterhin: Vor allem scheinen die enormen Staatschulden Italiens auch diesmal kein dringliches Problem zu sein. Vielmehr werden sie in den Regierungsplänen gar nicht erwähnt. Zusätzlich sollte man den Instabilitätsfaktor berücksichtigen: Dass sich die Regierung bis zum Ende der Legislaturperiode im Amt halten wird, scheint eher unwahrscheinlich. Mastroianni (2019) erinnerte am Tag der Angelobung der neuen Regierung, dass bis zum Ende der Legislaturperiode noch 1.291

Tage fehlten. Sollte diese Regierung tatsächlich bis dahin an der Macht bleiben, dann wäre sie die zweitlängste Regierung der Nachkriegsgeschichte Italiens nach Berlusconi II (Mastroianni, 2019).

13 Zusammenfassung

Spending Reviews zielen darauf ab, die gesamten Staatsausgaben zu überprüfen und zu senken. Bereits nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die ersten Meilensteine der modernen Spending Reviews gelegt. Seitdem hat sich der Prozess ständig weiterentwickelt und verfeinert. Dabei werden Spending Reviews meist bei Ressourcenknappheit angestoßen. Aktuelle Beispiele wie die Spending Reviews Deutschlands zeigen jedoch, dass dies nicht immer der Fall sein muss. In Italien begann man erst 2006 von Spending Reviews zu sprechen. Seitdem entwickelte sich das Haushaltsverfahren von einem Bottom-Up- zu einem Top-Down-Prozess: Die Budgeterstellung wurde immer stärker zentralisiert, die Implementierung der von der Regierung beschlossenen Ziele aber dezentralisiert (Di Mascio et al., 2019b). Die damit einhergehende Dezentralisierung persönlicher Verantwortungen für einzelnen Ausgabenkapiteln misslang jedoch (Di Mascio et al., 2019b). Die Tabelle 22 fasst die wichtigsten Ereignisse der italienischen Spending Reviews zusammen. Diese Ereignisse sind der jeweiligen Regierung zugeordnet und um ihre zentralen Auswirkungen ergänzt.

Tabelle 22: Zusammenfassung der Spending Reviews in Italien

Spending Reviews in Italien – Regierungen und SR-Auswirkungen			
Regierung	Amtsperiode	Spending Review-Ereignisse	SR-Auswirkungen
Romano Prodi	05.2006 - 05.2008	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung von Spending Reviews • CTFP 	<ul style="list-style-type: none"> • Staatsausgaben steigen weiter • Viele Projekte werden nicht umgesetzt
Silvio Berlusconi	05.2008 - 11.2011	<ul style="list-style-type: none"> • MEF übernimmt Spending Review-Aktivitäten • Herausforderungen der SR sind die Wirtschaftskrise und der Spread 	<ul style="list-style-type: none"> • Bis 2009 steigen die Staatsausgaben weiter • 2010 gibt es eine erste Ausgabensenkung durch lineare Kürzungen
Mario Monti	11.2011 - 04.2013	<ul style="list-style-type: none"> • Sonderkommissar für die Spending Reviews • Öffentliche Konsultationen • Budgetkonsolidierung • Reform des Rentensystems und des Arbeitsmarktes 	<ul style="list-style-type: none"> • Der Spread ist wieder unter Kontrolle • Vertrauensgewinn im Ausland • Unbeliebtheit im Inland • Austerity-Phase

Regierung	Amtsperiode	Spending Review-Ereignisse	SR-Auswirkungen
Enrico Letta	04.2013 - 02.2014	<ul style="list-style-type: none"> • Verstärkung der Rolle des Sonderkommissars • Einsparungsplan von Cottarelli über 34 Mrd. € (Realisierungszeitraum: 3 Jahre) 	<ul style="list-style-type: none"> • Einleitung einer neuen, ehrgeizigen Spending Review-Phase • Kurze Amtszeit, Spending Reviews werden von Regierung Renzi (teilweise) fortgeführt
Matteo Renzi	02.2014 - 12.2016	<ul style="list-style-type: none"> • Fortsetzung der Spending Reviews, aber keine Rentenreform • Vorzeitiges Ende der SR aufgrund der (gescheiterte) Verfassungsreform 	<ul style="list-style-type: none"> • Einsparungen werden für expansive Fiskalpolitik verwendet • Steuerdruck wird gesenkt • Zentralisierung der Einkäufe • Rückgang der Investitionen • Weniger Finanzmittel für die Provinzen
Paolo Gentiloni	12.2016 - 06.2018	<ul style="list-style-type: none"> • Fortsetzung der von Renzi begonnenen Spending Reviews 	<ul style="list-style-type: none"> • Siehe Auswirkungen während der Amtszeit von Renzi
Giuseppe Conte I	06.2018 - 09.2019	<ul style="list-style-type: none"> • Ausgabenkürzung in der Höhe von 30 Mrd. € (Wahlversprechen, nicht umgesetzt) • Tatsächliche erwartete Ausgabenkürzungen in der Höhe von 2,7 Mrd. € • Ausgabenintensive Reformen • Gründung der Zweckgesellschaft PagoPA S.p.A. 	<ul style="list-style-type: none"> • (Erwartete) Steuererhöhung • Defizit- und Schulden erhöhen • (Erwartete) negative Auswirkungen auf die Wirtschaftsleistung • Rückgang der Investitionen

Diese Forschungsarbeit zielte darauf ab, herauszufinden, was Italien im Rahmen der Spending Reviews vorgesehen und wie das Land dies umgesetzt hat. Darüber hinaus stand die Analyse der Auswirkungen der Spending Review-Maßnahmen besonders im Vordergrund. Zusammenfassend ist festzustellen, dass Italien sich viel Mühe bei der Verwirklichung von Spending Reviews gegeben hat, obwohl (vor allem) konsensbedingte und bürokratische

tische Gegebenheiten sowie die politische Instabilität des Landes die Anstrengungen erheblich beeinträchtigt haben.

Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung kommen auch Di Mascio et al. (2019b, 180), die die Wirkung der italienischen Spending Reviews als „not entirely negligible“ bezeichnen. Die Autoren unterstreichen vor allem, dass „while experts have struggled to achieve efficiency gains, they have identified large savings and a wealth of methods for pursuing efficiency, raising the public’s awareness of the need to reorganize the public sector“ (Di Mascio et al. 2019b, 180).

Positiv zu vermerken ist, dass es Italien auch meist geschafft hat, einen hohen und stabilen Primärüberschuss zu erzielen. Jedoch verhinderten die hohen Zinszahlungen, das mangelhafte Wirtschaftswachstum und die niedere Inflation eine deutliche Senkung des Verhältnisses zwischen Staatsschulden und BIP (Di Mascio et al., 2019a).

Mario Monti bildet dabei die einzige Ausnahme, da seine Spending Reviews durch eine Budgetkonsolidierung und somit von restriktiver Fiskalpolitik ergänzt wurde. Diese stricke Vorgehensweise, die in der damaligen Notsituation unvermeidbar war, kostete der Expertenregierung allerdings das Vertrauen im Parlament sowie die Beliebtheit in der Bevölkerung und schlussendlich ihr Amtsmandat. Seitdem führte jede Exekutive die Spending Reviews zusammen mit bzw. zur Finanzierung von expansiven fiskalpolitischen Maßnahmen durch. Ob „reine“ Spending Reviews mit der Vollziehung operationaler sowie strategischer Maßnahmen reibungslos fortgesetzt werden können bleibt eine offene Frage. Dieser Frage sollten sich künftige Forschungsprojekte widmen. Wie bereits erwähnt, stellen die Spending Reviews ein zweischneidiges Schwert dar, welches die Akzeptanz einer Regierung dermaßen untergraben kann, dass sie zum Rücktritt gezwungen wird. Spending Reviews stellen jedoch eine wichtige und nötige Komponente der heutigen öffentlichen Verwaltung dar. Bereits 2007 verglich der damalige Wirtschafts- und Finanzminister Tommaso Padoa-Schioppa die Spending Reviews mit der Erfindung des Rads:

Nur aufgrund von misslungenen Versuchen sei es nicht besser, ein Rechteck statt eines Rads als Bewegungsinstrument eines Kraftwagens zu verwenden. Vielmehr forderte Padoa-Schioppa dazu auf, dem Rad zu vertrauen und sich in Bewegung zu setzen³⁷ (Padoa-Schioppa, 2007).

37 „Non è perché ci si è già provato e non ci si è ancora riusciti, che è meglio avere un quadrato invece di un cerchio per organizzare il movimento di un veicolo. Vi invito a fidarvi della qualità della ruota e a mettervi in movimento“ (Padoa-Schioppa, 2007).

14 Empfehlungen auf Basis der italienischen Erfahrungen

Dieser abschließende Teil der Arbeit zielt darauf ab, auf Basis der Spending Review-Erfahrungen Italiens wichtige Schlussfolgerungen zu ziehen und relevante Handlungsvorschläge für künftige Spending Reviews abzuleiten. Dabei fließen sowohl Good Practice-Beispiele als auch negative Erfahrungen und Kritikpunkte in die Empfehlungen ein.

- 1) Das **Performance Management** kann die Spending Review-Prozesse deutlich vereinfachen (Cottarelli, 2015b). Ein solches System fehlte in Italien weshalb die Spending Reviews auf Ad-hoc-Prozessen basierten, die jedes Mal neu erarbeitet werden mussten. Darüber hinaus verkomplizierte das Fehlen von Effizienzindikatoren die Begründung von Ausgabenkürzung sowie die Bewertung der Effektivität der Spending Reviews selbst. Auch eine eindeutige Verantwortungszuweisung und die Verstärkung der Verantwortungs- und Leistungskultur öffentlicher Ausgabenprogramme ist ohne Performance Management nur schwer möglich. Großbritannien ist in diesem Bereich ein Vorreiter, der das Performance Management stark in die öffentliche Verwaltungskultur integriert hat.
- 2) Aufgrund der entscheidenden Rolle der Regierung in der Initialisierung eines Spending Review-Zyklus können Spending Reviews ohne den nötigen **politischen Willen** nicht erfolgreich sein (Cottarelli, 2015b). Spending Reviews sollten möglichst umfangreich aufgebaut werden und alle Ausgabenbereiche überprüfen, dadurch können Kürzungsprozesse an Legitimität gewinnen. Die Politik spielt jedoch eine zentrale Rolle, wenn es zur Bevorzugung bestimmter Ausgabenbereiche gegenüber anderer kommt. Als Beispiel kann der Regierungswechsel von Letta zu Renzi angeführt werden, der die Renten von den geplanten Kürzungen ausgenommen hat.
- 3) Die Festlegung **konkreter, quantitativer Ziele** vor dem Beginn eines Spending Review-Zyklus ermöglicht einen besseren Fokus im Laufe der Spending Reviews selbst und ermöglicht somit ein gezielteres und effektiveres Arbeiten. Die Festlegung und Kommunikation dieser Ziele fällt in erster Linie den politischen und administrativen Führungsspitzen zu und kann daher als ein Top-Down-Prozess eingestuft werden (Cottarelli, 2015b). Beispielhaft ist hier die Arbeitsweise des Kommissars Cottarelli, der zu Beginn seiner Amtszeit detaillierte Maßnahmen mit dem jeweiligen Einsparungspotenzial aufgelistet hat.
- 4) Eine **breite Akzeptanz** der Spending Reviews durch die Zivilgesellschaft erlaubt eine reibungslosere Umsetzung. Daher ist es sehr wichtig, auf Kommunikation zu setzen,

um die **öffentliche Zustimmung zu Einsparungen** zu gewinnen (Cottarelli, 2015b). Im Zusammenhang mit dem Kommunikationsfaktor darf aber auch nicht vergessen werden, dass eine starke mediale Aufmerksamkeit immer auch zu politischen Schwierigkeiten führen kann (Cottarelli, 2015b).

- 5) Die **Kommunikation** kann – und sollte – natürlich auch in beiden Richtungen stattfinden: Nicht nur von der Regierung zur Zivilgesellschaft (G2C), sondern auch umgekehrt von Zivilgesellschaft zur Regierung (C2G). Eine solche Art der Kommunikation funktioniert am besten, wenn sie von eGovernment-Systeme, d.h. von Digitalisierung, unterstützt wird. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Initiative von Mario Monti, mittels Crowdsourcing der Bevölkerung direkt zu ermöglichen, Anregungen und Reformvorschläge einzubringen. Dabei kann die Regierung nicht nur auf die eingebrachten Ideen zurückgreifen, sondern die Vorschläge der Bevölkerung können auch als Legitimationsgrundlage bei Kürzungen dienen. Monti beließ es also nicht bei einer reinen Information über die Spending Reviews, sondern er versuchte, die Bevölkerung direkt einzubinden und die Spending Reviews so um eine Bottom-Up-Komponente zu erweitern.
- 6) **Keine Ausgabenkapitel sollten a priori von den Spending Reviews ausgeschlossen werden** und unangetastet bleiben. Die Spending Reviews sollten nicht den Anschein erwecken, dass bestimmte Wirtschaftssektoren vor Einsparungen geschützt werden sollen. Die Priorisierung der Kürzungen soll begründet werden und transparent erfolgen. In der italienischen Praxis war dies allerdings oft nicht der Fall (Cottarelli, 2015b).
- 7) Sogenannte **lineare Kürzungen sollten im Rahmen von Spending Reviews weitestgehend vermieden werden**. Spending Reviews sollten in erster Linie versuchen, die Effizienz und Effektivität der Ausgaben zu erhöhen. Somit sollte der Fokus auf jenen Bereichen liegen, wo Ineffizienz herrscht. Diese Vorgehensweise ermöglicht es, das größte Einsparungspotenzial mit der geringstmöglichen Streichung von öffentlichen Dienstleistungen zu realisieren. Wenn beispielweise das Budget der Provinzen gekürzt werden soll, dann sollten nicht alle Körperschaften den gleichen Beitrag leisten, da sie unterschiedliche Effizienzniveaus besitzen. Ineffiziente Provinzen sollten stärker von Spending Reviews betroffen werden. Die Effizienzindikatoren Italiens zeigen oft eine bessere Performance im Norden des Landes. Um lineare Kürzungen zu vermeiden, versuchte Italien, Standardkosten für die Ausgaben der lokalen Gebietskörperschaften zu ermitteln (Cottarelli, 2015b).
- 8) Die Veröffentlichung der Datenbanken der öffentlichen Verwaltung schafft **Transparenz** und kann so den Druck auf die Notwendigkeit eines besseren Managements der öffentlichen Ressourcen erhöhen. Wenn der Umgang mit den Ressourcen für die Bürger einfach ersichtlich ist, wird ein verantwortungsvollerer Einsatz von Steuergeldern

erwartet. In Italien wurden zahlreiche Datenbanken, die zuvor geheim gehalten wurden, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Besonders nennenswert sind die SIOPE-Datenbank (die Datenbank des MEFs) und die „Banca Dati Amministrazioni Pubbliche“ (BDAP – zu Deutsch: Datenbank der öffentlichen Verwaltungen).

- 9) Die Spending Reviews sind keine kurzfristigen Prozesse. Um nachhaltige und umfangreiche Lösungen zur Senkung der Staatsausgaben zu erzielen, benötigt man eine **mittel- bis langfristige Perspektive** von mindestens drei Jahren. Die Ergebnisse der Spending Reviews sind oft auch erst mittelfristig spürbar, daher sollte eine Fokussierung auf unmittelbare Einsparungen vermieden werden. Gleichzeitig sollten zu vorsichtige Handlungsweise nur aufgrund einer zeitlich verschobenen Realisierung vermieden werden (Cottarelli, 2015b). Das politische Klima Italiens macht es besonders schwierig, diese mittelfristige Perspektive zu verfolgen. Die hohe politische Instabilität trägt dazu bei, dass sich die Regierungen auf sichere und unmittelbare Lösungen konzentrieren.
- 10) **Politische Stabilität** vereinfacht die Erzielung anspruchsvollerer Spending Review-Maßnahmen. Das vermutlich größte Problem der italienischen Spending Reviews lag in den allzu häufigen Regierungswechseln. Seit 2006 hat Italien bereits acht verschiedene Regierungen erlebt und jede Regierung brachte neue Pläne, Prioritäten und Interessen mit sich.
- 11) Die öffentliche Verwaltung sollte eine Spitzenposition in der Gestaltung der Spending Reviews haben, da sie über die meisten Informationen verfügt und für die Implementierung der Maßnahmen zuständig ist. **Externe Berater** sollten jedoch ebenfalls in den Prozess eingebunden werden. Die öffentliche Verwaltung allein sollte nicht über die Spending Reviews bestimmen (Cottarelli, 2015b). Der Grund dafür liegt im inhärenten Interessenkonflikt der Verwaltungen, Kürzungsprogramme zu fördern, die die eigenen Ressourcen schmälern könnten. Die Spending Reviews im Jahr 2014 wurden deshalb auf drei parallelen Ebenen durchgeführt: Es gab 17 vertikalen Gruppen, jeweils eine pro Ausgabenbereich, die Einsparungsvorschläge für die eigenen Bereiche erarbeiten sollten. Acht weiteren horizontalen Gruppen sollten sogenannten „across the board cuts“, also Einsparungen quer über alle Ausgabenbereiche identifizieren und ein Kernteam unter der direkten Leitung des (externen) SR-Kommissars befasste sich mit beiden Ebenen. Die stärkste Rolle hatte die öffentliche Verwaltung in diesem System bei der Erarbeitung von Einsparungsvorschlägen in den vertikalen Gruppen. Genau diese Gruppen lieferten jedoch die schlechtesten Ergebnisse ab. Produktiver arbeiteten die horizontalen Gruppierungen und die meisten Vorschlägen stammten aus der Gruppe, die unter der Führung externer Berater stand (Cottarelli, 2015b).

- 12) Um Spending Reviews erfolgreich umzusetzen, ist eine hohe **Kompromissbereitschaft** Voraussetzung. Dies sollte jedoch nicht mit einer Ablehnung oder Vermeidung kontroverser Einsparungen gleichgesetzt werden. Mehr Effizienz bedeutet gleiche Dienstleistungen zu niedrigeren Kosten anzubieten. Einsparungen können prinzipiell nicht nur beim Einkauf von Gütern und Dienstleistungen realisiert werden, sondern auch beim Personal. Der kategorische Ausschluss von Personalkürzungen ist keine Kompromissbereitschaft und kann die Wirkung der Spending Reviews deutlich einschränken. In diesem Zusammenhang muss präzisiert werden, dass Einsparungen beim Personal nicht unbedingt durch Kündigungen erreicht werden können, sondern es alternative Wege gibt. Beispielweise könnten fremdbezogene Dienstleistungen internalisiert werden, um das bestehende Personal dort einzusetzen und so besser auszulasten (Cottarelli, 2015b). Die Senkung oder sogar Blockierung des Personalumschlags kann auch eine Möglichkeit sein, sie sollte jedoch nicht, so wie in Italien passierte, den einzigen Lösungsansatz darstellen. Diese Alternative ist nämlich nicht nachhaltig und führt zu Veralterung des Personals, Innovationsmangel und Kompetenzverlust.
- 13) Es ist durchaus positiv, wenn die **durch Einsparungen freiwerdenden Ressourcen teilweise zur Senkung der Steuerlast** eingesetzt werden. Dies gilt insbesondere für Ländern mit einem sehr hohen Fiskaldruck wie Italien. Dabei wäre es besonders sinnvoll, wenn diejenigen Steuern gesenkt werden, die besonders stark von Steuerhinterziehung geprägt sind. Somit würde der Staat ein Signal für den gerechten Umgang mit denjenigen Unternehmen setzen, die ehrlich und anständig den eigenen Pflichten nachkommen und dadurch der unfairen Konkurrenz der steuerhinterziehenden Firmen ausgesetzt sind. Eine Erleichterung der Steuerlast für Unternehmen ist in Italien generell anzudenken: Laut dem Bericht „Paying Taxes 2020“ liegt Italien mit einer Abgabenquote von 59,1% weit oberhalb des EU- und Weltdurchschnitts (PWC Global, 2019).
- 14) Die aus den Spending Reviews resultierenden **Einsparungen sollten nicht ausschließlich zur Finanzierung expansiver Fiskalpolitik eingesetzt werden**. Vor allem in Ländern mit hohen Staatschulden sollten die Staatsausgaben rationalisiert werden, um die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen zu sichern. Die aus Spending Reviews stammenden Ressourcen sollten daher u.a. der Senkung der Schulden zugewiesen werden. In Italien sind die Staatsausgaben sowie die Staatschulden in der untersuchten Periode absolut nie gesunken, da die Einsparungen vollständig zur Finanzierung neuer Ausgaben herangezogen und sogar zusätzliche Ressourcen beansprucht wurden.

- 15) Spending Reviews sind dynamische und polymorphe Prozesse, die stark von den **sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen** eines Landes abhängen. Wenn man versucht, im eigenen Land einen Spending Review-Prozess zu initiieren, sollte man darauf achten und die internationalen Erfahrungen, die zwar als Vorbild und Orientierung dienen können, an die nationalen Gegebenheiten anpassen (Mantovani et al., 2014).
- 16) Die Aufrechterhaltung der Transferausgaben aus politischen Gründen sowie **Kürzung der Investitionen** an ihrer Stelle – politisch opportun aufgrund ihrer indirekten und nicht-quantifizierbaren Wirkung auf die einzelnen Bürger – **kann bereits mittelfristig zum wirtschaftlichen Stillstand und mangelnder Wettbewerbsfähigkeit führen**. Diese Vorgehensweise trifft auf Italien zu und verschärft die chronischen Problemen Italiens weiter.

Abkürzungsverzeichnis

BIP: Bruttoinlandsprodukt

C2G: Citizen to Government

CNEL: Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro / Nationaler Wirtschaft- und Arbeitsrat

Consip: Concessionaria Servizi Informativi Pubblici / Aktiengesellschaft des italienischen Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen

CTFP: Commissione tecnica per la finanza pubblica / Technische Kommission für die öffentlichen Finanzen

DC: District Columbia

DL: Decreto Legge / Gesetzesverordnung

D. Lgs.: Decreto Legislativo / Gesetzesvertretendes Dekret

EU: Europäische Union

Excl.: Exklusive

EZB: Europäische Zentralbank

G2C: Government to Citizen

INPS: Istituto Nazionale Previdenza Sociale / Nationalinstitut für Soziale Fürsorge

IVA: Imposta Valore Aggiunto / Mehrwertsteuer

IWF: Internationaler Währungsfonds

M5S: Movimento cinque stelle / Fünf-Sterne-Bewegung

MEF: Ministero per l'Economia e le Finanze / Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen

Mio.: Millionen

Mrd.: Milliarden

MwSt.: Mehrwertsteuer

OSZE: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

PA: Pubblica Amministrazione / Öffentliche Verwaltung

PD: Partito Democratico / Demokratische Partei

PdL: Popolo della Libertà (Volk der Freiheit). Ehemaliger Name der Mitte-Rechts-Partei von Silvio Berlusconi

PIL: Prodotto Interno Lordo / Bruttoinlandsprodukt

PM: Premierminister

PPBS: Planning-Programming-Budgeting System

PUMA: Public Management

RGS: Ragioneria Generale dello Stato

SR: Spending Review

S.p.A.: Società per Azioni (AG = Aktiengesellschaft)

UK: United Kingdom / Vereinigtes Königreich

US(A): United States (of America) / Vereinigte Staaten (von Amerika)

Grafik- und Tabellenverzeichnis

Grafik 1: Entwicklung der Staatsschulden und des BIP Italiens	15
Grafik 2: Entwicklung des italienischen Haushaltsdefizits als Anteil am BIP	16
Grafik 3: Italiens Haushaltsdefizit im Vergleich mit der EU	16
Grafik 4: Entwicklung der italienischen Staatsausgaben und -einnahmen zwischen 2007 und 2018.....	17
Grafik 5: Entwicklung der Primärüberschüsse, der Neuverschuldung und der Zinszahlungen Italiens.....	18
Grafik 6: Italiens Staatsausgaben nach Ausgabenkomponenten.....	19
Grafik 7: Spread: Entwicklung der BTP- und BUND-Renditen	34
Grafik 8: Spread Italiens in Basispunkten	34
Grafik 9: Laufende Ausgaben, Investitionen und BIP-Wachstum Italiens	78
Grafik 10: Vergleich des Anteils der Zinszahlungen am BIP Italiens mit dem EU-Durchschnitt	85
Grafik 11: EU-Vergleich: Anteil der Staatsausgaben am BIP (2018)	90
Grafik 12: EU-Vergleich: Anteil der Zinszahlungen am BIP (2018).....	91
Grafik 13: EU-Vergleich: Anteil der Rentenzahlungen am BIP (2017)	91
Grafik 14: EU-Vergleich: Veränderung der staatlichen Konsumausgaben im Zeitraum 2013-2016.....	92
Grafik 15: EU-Vergleich: Staatliche Konsumausgaben in Prozent des BIP (2018).....	92
 Tabelle 1: Italiens Staatsausgaben nach Ausgabenkomponenten im Detail	20
Tabelle 2: Kategorisierung der italienischen Staatsausgaben.....	21
Tabelle 3: Prodi: Aufgaben der Commissione tecnica per la finanza pubblica (CTFP)	24
Tabelle 4: Berlusconi: Realisierte Auswirkungen der Gesetzesdekrete auf die öffentlichen Finanzen in Mio. €	31
Tabelle 5: Monti: Die Notdekrete “Salva Italia”, “Cresci Italia” und “Semplifica Italia”	37
Tabelle 6: Monti: Realisierte Auswirkungen der Gesetze und Gesetzesdekrete auf die öffentlichen Finanzen in Mio. €	40
Tabelle 7: Monti: Geplante Ausgabenkürzungen in Mio. € (2012-2014)	42
Tabelle 8: Letta: Vergleich der Kompetenzen der Sonderkommissare	46
Tabelle 9: Letta: Die Kürzungsvorschläge Cottarellis	52
Tabelle 10: Renzi: Das Finanzgesetz 2015 (190/2014)	62
Tabelle 11: Renzi: Das Finanzgesetz 2016 (208/2015)	63
Tabelle 12: Renzi: Realisierte Auswirkungen der Gesetze auf die öffentlichen Finanzen in Mio. €	65

Tabelle 13: Renzi: Das Finanzgesetz 2017 (232/2016)	66
Tabelle 14: Spending Review-Maßnahmen unter Prodi und Berlusconi	70
Tabelle 15: Die Spending Review-Maßnahmen Montis.....	72
Tabelle 16: Spending Review-Maßnahmen zwischen 2013 und 2018.....	76
Tabelle 17: Bewertung der Spending Reviews durch die Medien	82
Tabelle 18: Territoriale Auswirkungen der Spending Reviews	87
Tabelle 19: Entwicklung des öffentlichen Personals in Italien zwischen 2009 und 2014.....	94
Tabelle 20: Conte I: Geplanter Ressourcenverbrauch	100
Tabelle 21: Conte I: Geplante Mittelherkunft.....	101
Tabelle 22: Zusammenfassung der Spending Reviews in Italien.....	106

Bibliografie

Zeitschriftquellen

- Agasisti, T., Arena, M., Catalano, G., & Erbacci, A. (2015). Defining spending reviews: a proposal for a taxonomy, with applications to Italy and the UK. *Public Money & Management*, 423-430.
- Arena, M., & Anabolic, M. (14. November 2012). Debate: Dealing with spending reviews—Italy. *Public Money and Management*, 4-6.
- Banca d'Italia. (Dezember 2014). L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali. *Economie Regionali*, 43.
- Benvenuti, A. (11. August 2017). Between myth and reality: the euro crisis and the downfall of Silvio Berlusconi. *Journal of Modern Italian Studies*, S. 512-529. doi:10.1080/1354571X.2017.1350027
- Bloche, G. (2012). "R Word"? Medicine's New Frugality. *New England Journal of Medicine*, 1953-1955.
- Brody, H. (24. Mai 2012). From an Ethics of Rationing to an Ethics of Waste Avoidance. *New England Journal of Medicine*, 1949-51.
- Catalano, G., & Erbacci, A. (2018). A theoretical framework for spending review policies at a time of widespread recession. *Journal on Budgeting*, 9-24.
- Cottarelli, C. (2015). Ten lessons from the 2014 Italian spending review. *Economia pubblica*, S. 177-186.
- Frosini, T. E. (2012). Anatomia e anomalia di un governo tecnico. *Ianus* (7), 267-278.
- Giannetti, D. (2012). Mario Monti's Technocratic Government. *Italian Politics*, S. 133-152.
- Giannola, A., Padovani, R., & Petraglia, C. (August 2015). Spending Review e divari regionali in Italia. *Economia Pubblica*, 129-155.
- Jones, E. (2011). The Berlusconi Government and the Sovereign Debt Crisis. In *Italian Politics* (S. 172-190). Berghahn Books.
- Kelly, J. (September 2000). Budgeting and Program Review in Canada 1994-2000. *Australian Journal of Public Administration*, 59(3), 72-78.
- Mantovani, R. (3. Oktober 2018). Che cos'è lo spread? *Focus*.
- Monacelli, D., & Pennisi, A. (20-21. September 2010). L'esperienza della spending review in Italia: problemi aperti e sfide per il futuro. *Società italiana di economia pubblica*, 1-37.
- Olivetti, M. (2014). Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta. *Amministrazione in cammino*, 1-72.
- Robinson, M. (2013). Spending reviews. *OECD Journal on Budgeting*, 1-42.
- Robinson, M. (2018). The Role of Evaluation in Spending Review. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 305-315.

Zeitungsquellen

- agi. (28. Dezember 2017). Letta, Renzi e Gentiloni: tre governi a confronto. *agi*.
- Amato, R. (4. September 2018). Pubblico impiego record: La Regione Sicilia batte tutti con più dipendenti del Nord. *La Repubblica*.
- Barbero, M. (20. April 2018). Spesa corrente delle provincie giù di un terzo. *Italia Oggi*.

- Barone, N. (5. Juni 2019). Di Maio: saremo responsabili. Salvini: taglio tasse per ridurre debito. *Il Sole 24 Ore*. Abgerufen am 6. Juni 2019 von <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2019-06-05/ue-maio-saremo-responsabili-seduti-tavolo-131443.shtml?uid=ACG3x9M>
- Baroni, P. (11. November 2015). Ecco perché in Italia la spending review è una missione impossibile. *La Stampa*.
- Boeri, T. (15. Dezember 2010). Le conseguenze di Silvio Berlusconi sull'economia. *Il Sole 24 Ore*.
- Buscema, A. (27. Juni 2017). Corte dei Conti: "Da spending review non c'è stato contenimento della spesa totale". *La Repubblica*.
- Bussi, C. (26. Juni 2017). Spending Review nella UE a più velocità. *Il Sole 24 Ore*.
- Colombo, D., & Rogari, M. (5. Juni 2019). Nel 2019 da reddito di cittadinanza e «quota 100» risparmi per 1,3 miliardi. *Il Sole 24 Ore*. Abgerufen am 6. Juni 2019 von <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2019-06-05/nel-2019-reddito-cittadinanza-e-quota-100-risparmi-13-miliardi-182513.shtml?uid=ACag2ON>
- Conte, V. (11. November 2015). Scriverò perché in Italia non si taglia mai nulla. *La Repubblica*.
- Cottarelli, C. (9. April 2018a). Non puntiamo più sugli aiuti di Draghi. *La Repubblica*.
- Cottone, N. (10. September 2015). Spending review: taglio per taglio tutte le misure del piano Cottarelli da 34 miliardi in tre anni (prima puntata). *Il Sole 24 Ore*. Abgerufen am 4. November 2018 von <https://www.ilsole24ore.com/articlegallery/notizie/2014/spending-review-cottarelli/index.shtml>, A
- Cottone, N. (10. September 2015). Taglio per taglio tutte le misure del piano Cottarelli da 34 miliardi in tre anni (seconda puntata). *Il Sole 24 Ore*. Abgerufen am 4. November 2018 von <https://www.ilsole24ore.com/articlegallery/notizie/2014/spending-review-seconda-puntata/index.shtml>, B
- Cottone, N. (6. Juni 2019). Procedura sul debito eccessivo: cosa comporta, dal monitoraggio al deposito infruttifero. *Il Sole 24 Ore*. Abgerufen am 6. Juni 2019 von <https://stream24.ilsole24ore.com/video/notizie/procedura-debito-eccessivo-cosa-comporta-monitoraggio-deposito-infruttifero/AC42RZN>
- Custodero, A. (30. April 2017). Primarie Pd, Renzi vince nettamente: "Al fianco del governo: nuovo inizio, niente rivincite". *La Repubblica*.
- Dell'Omo, M. (6. Februar 2018). Dai 101 a Renzi a Gentiloni, storia di una legislatura. ANSA.
- Fubini, F. (28. März 2015). Gutgeld: "Alla spending review risanerò sanità e trasporti con i costi standard. Troppi 5 corpi di polizia". *La Repubblica*.
- Gagliardi, A. (5. Juni 2019). Procedura Ue, cosa può fare l'Italia per salvarsi all'Ecofin del 9 luglio. *Il Sole 24 Ore*. Abgerufen am 7. Juni 2019 von <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2019-06-05/procedura-ue-ecco-calendario-e-protagonisti-trattativa-bruxelles-114055.shtml?uid=AC9Jo4M>
- Galtieri, C. (27. Juni 2017). Corte dei Conti: "Da spending review non c'è stato contenimento della spesa totale". *La Repubblica*.
- Giarda, P. (11. November 2015). Giarda: Ecco perché la spending review fallisce. *Il Corriere della Sera*. (S. Tamburello, Interviewer).
- Gutgeld, Y. (28. März 2015). Gutgeld: "Alla spending review risanerò sanità e trasporti con i costi standard. Troppi 5 corpi di polizia". *La Repubblica*. (F. Federico, Interviewer).
- Gutgeld, Y. (11. Mai 2017). Spending: L'erba dei vicini non è più verde. *Il Sole 24 Ore*.
- Il Corriere della Sera. (28. Oktober 2011). Berlusconi attacca l'euro: "non ha convinto nessuno". Poi fa marcia indietro. *Il Corriere della Sera*. Abgerufen am 4. April 2019 von <https://www.>

- corriere.it/politica/11_ottobre_28/berlusconi-euro-crisi_95ec93ec-0182-11e1-994a-3eab-7f8785af.shtml
- Il Corriere della Sera. (2. Oktober 2013). Spesa pubblica, Letta: «Con la fiducia un nuovo commissario per la spending review». *Il Corriere della Sera*. Abgerufen am 30. Oktober 2018 von https://www.corriere.it/economia/13_ottobre_02/letta-spending-review-commissario-cottarelli_eec558f8-2b4e-11e3-b898-f13adcoco4f6.shtml
- Il Messaggero. (22. Mai 2018). Amministrazione pubblica, per pagare gli Statali ogni italiano spende oltre 2.600 euro l'anno. *Il Messaggero*. Abgerufen am 18. Juni 2019 von https://www.ilmessaggero.it/primopiano/cronaca/stipendi_statali_amministrazione_pubblica_ogni_italiano_spende_oltre_2_600_euro_l_anno-3748695.html
- Il Sole 24 ore. (10. September 2015). Letta presenta Impegno Italia, senza scadenze. A Renzi: «Chi vuole il mio posto dica cosa vuole fare». *Il Sole 24 Ore*.
- Jozsef, E. (10. Oktober 2016). I due errori di Matteo Renzi sul referendum costituzionale. *Internazionale*.
- Livini, E. (19. November 2013). Spending-review incomplete, Cottarelli sfida la maledizione. *La Repubblica*.
- Marattin, L. (10. Oktober 2016). La rivoluzione dei costi standard. *Il Sole 24 Ore*.
- Marino, G. (5. September 2016). Quelle 6 riforme nate morte: il bilancio catastrofico dei 30 mesi dell'era Renzi. *Il Giornale*.
- Mastroianni, F. (9. September 2019). Quante probabilità ha il Governo Conte bis di chiudere la legislatura? *Il Sole 24 Ore*. Abgerufen am 10. September 2019 von <https://www.infodata.ilsole24ore.com/2019/09/09/quant-giorni-mancano-al-governo-conte-bis-per-chiudere-la-legislatura/>
- neXt quotidiano. (19. September 2018). 80 euro, sanità, difesa, pubblico impiego: dove taglierà il governo Lega-M5S. *NeXt*.
- Nigro, P. (12. Dezember 2016). Governo, tutti i ministri di Gentiloni (e Renzi). *italianotizie24*.
- Occorsio, E. (14. Januar 2019). La spending review dimenticata: i 30 miliardi promessi scendono a 3. *La Repubblica: Affari & Finanza*.
- Pavesi, F. (10. September 2015). Il Cnel e quei 20 milioni che costa agli italiani. Tutti gli sprechi del pensatoio pubblico che Renzi vuole abolire. *Il Sole 24 Ore*.
- Perrone, M. (12. Juni 2019). Salvini-Tria, tensioni sulla flat tax. Sul governo torna lo spettro della crisi. *Il Sole 24 Ore*. Abgerufen am 13. Juni 2019 von <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2019-06-12/la-faglia-governo-flat-tax-e-politica-sette-tavoli-174531.shtml?uuid=ACA7HVQ>
- Pesole, D. (22. Januar 2018). Il sentiero stretto della spending review. *Il Sole 24 Ore*.
- Pisanò, A. (10. Juli 2012). Portogallo, Corte costituzionale boccia i tagli agli stipendi dei dipendenti pubblici. *Il Fatto Quotidiano*. Abgerufen am 12. Februar 2020 von <https://www.ilfattoquotidiano.it/2012/07/10/portogallo-corte-costituzionale-boccia-tagli-agli-stipendi-dei-dipendenti-pubblici/288798/>
- QuiFinanza. (13. Oktober 2018). Italia, evasione fiscale vale 108 miliardi l'anno. *QuiFinanza*. Abgerufen am 21. Mai 2019 von <https://quifinanza.it/tasse/italia-evasione-fiscale-vale-108-miliardi-lanno/231184/>
- Redazione ANSA. (9. November 2015). Spending review, Roberto Perotti si dimette da commissario. *ANSA*.
- Reuters Staff. (15. Mai 2019). Conte, governo studia profonda spending review per disinnescare clausole salvaguardia. *Reuters*. Abgerufen am 5. Juni 2019 von <https://it.reuters.com/article/topNews/idITKCN1SL135-OITP>

- Rizzo, S. (19. Februar 2016). Spending Review, cinque commissari ma i risparmi non si vedono. *Il Corriere della Sera*.
- Rogari, M. (21. Juni 2017). Spending review: i risultati ottenuti finora, dove colpirà in futuro. *Il Sole 24 Ore*.
- Rogari, M. (1. Juni 2018a). Governo Conte, dal bilancio alla spending review: ecco i primi scogli da affrontare. *Il Sole 24 Ore*.
- Rogari, M. (5. Juni 2018b). Spending review, dal 2014 tagli per 32 miliardi ma subito riutilizzati. *Il Sole 24 Ore*.
- Rogari, M. (25. November 2019). Il fallimento della spending review: 40 miliardi, quasi tutti usati per le coperture. *Il Sole 24 Ore*. Abgerufen am 25. November 2019 von <https://www.ilsole24ore.com/art/spending-review-40-miliardi-ma-quasi-tutti-usati-le-coperture-AC-8Tjxo>
- Rogari, M., & Trovati, G. (21. September 2018). Manovra appesa alla spending: Consumi Pa: i tagli mai attuati. *Il Sole 24 Ore*.
- Romano, B. (5. Juni 2019). La Ue: debito italiano in crescita anche per le scelte del Governo. *Il Sole 24 Ore*. Abgerufen am 6. Juni 2019 von <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2019-06-05/la-ue-debito-italiano-crescita-anche-le-scelte-governo-071513.shtml?uid=ACzwRRM>
- Rosso, U. (24. März 2018). Colle, Gentiloni si è dimesso da presidente del Consiglio: "Orgoglioso di aver servito l'Italia, grazie a tutto il governo". *La Repubblica*.
- Ruffolo, M. (13. März 2017). Spesa pubblica, la guerra perduta. *La Repubblica*.
- Sansonetti, S. (11. November 2015). Due commissione ad hoc e otto uomini forbice. La farsa dei tagli di spesa. *La Notizia*.
- Sappino, L. (13. Februar 2014). Matteo Renzi manda a casa Enrico Letta. Il premier annuncia le dimissioni. *L'Espresso*.
- Trovati, G. (7. Oktober 2013). Spending review, scommessa da vincere. *Il Sole 24 ore*.
- Trovati, G. (7. Juli 2018). Investimenti Pa: scendono del 34% in dieci anni ma sale del +16% la spesa corrente. *Il Sole 24 Ore*. Abgerufen am 9. September 2019 von <https://www.ilsole24ore.com/art/investimenti-pa-scendono-34percento-dieci-anni-ma-sale-16percento-spesa-corrente--AEP2T6HF>

Buchquellen

- Cottarelli, C. (2015a). La lista della spesa: La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare. Milano: Gianfranco Feltrinelli Editore.
- Cottarelli, C. (2018b). I sette peccati capitali dell'economia italiana. Bergamo: Feltrinelli.
- De Ioanna, P. (2013). A nostre spese: Crescere di più tagliando meglio. La Spending Review nell'Italia sprecona. Roma: Lit Edizioni Srl.
- Di Mascio, F., Galli, D., Natalini, A., & Ongaro, E. (2019). Italy: A Tale of Path-Dependent Public-sector Shrinkage. In E. M. Ghin, H. F. Hansen, & M. B. Kristiansen, *Public Management in Times of Austerity* (S. 71-91). London and New York: Routledge.
- Goretti, C., & Rizzuto, L. (2013). Spending review in Italia. Uso e Abuso di un termine. In A. Di Virgilio, *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni* (S. 198-215). Bologna: Società Editrice Il Mulino.

Internetquellen

- adnkronos. (23. Mai 2017). Stipendi dipendenti pubblici in linea con altri paesi europei. Abgerufen am 18. Juni 2019 von https://www.adnkronos.com/lavoro/dati/2017/05/23/stipendi-dipendenti-pubblici-linea-con-altri-paesi-europei_qpBisE3rW4vto4GcHrNqdL.html?refresh_ce
- Bankitalia. (April 2018). L'Economia italiana in breve. Abgerufen von www.bancaditalia.it
- BDAP. (2019). Contabilità Nazionale. Abgerufen am 25. November 2019 von <http://www.bdap.tesoro.it/sites/openbdap/cittadini/contabilitanazionale/Pagine/default.aspx>
- Blogo.it. (2018). Governo Renzi. Abgerufen am 9. November 2018 von <http://www.polisblog.it/categoria/governo-renzi>
- Camera dei Deputati. (2015). Formazione del Governo Gentiloni. Abgerufen <http://www.camera.it/leg17/557?fiducia=16>
- Camera dei Deputati. (20. Juni 2017). Revisione della spesa: obiettivi, attività e risultati 2014-2016. Abgerufen am 26. November 2018 von http://www.governo.it/sites/governo.it/files/RelazioneSpendigReview_20062017.pdf
- Chiesa, P. (4. Juli 2016). Pubblica Amministrazione: definizione e struttura, organizzazione e finalità. *GZoom: Performance and Governance*. Abgerufen am 25. Juni 2019 von <https://gzoom.mapsgroup.it/2016/07/04/struttura-pubblica-amministrazione/>
- Consip. (9. Februar 2018). Consip: Chi siamo. Abgerufen am 4. November 2018 von <http://www.consip.it/azienda/chi-siamo>
- Cottarelli, C. (2014b). Proposte per una revisione della spesa pubblica (2014/2016). Abgerufen am 28. Januar 2020 von <http://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato6595523.pdf>
- European Central Bank. (2019). Bollettino economico BCE. Abgerufen am 25. November 2019 von <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-eco-bce/>
- Eurostat. (2017). Real GDP growth, 2007-2017. Abgerufen am 9. September 2019 von https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/5/53/Real_GDP_growth%2C_2007-2017_%28%25_change_compared_with_the_previous_year%3B_%25_per_annum%29_FP18.png
- Eurostat. (2018). Statistiche di finanza pubblica. Abgerufen am 26. November 2018 von https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics/it
- Eurostat. (2019a). Statistiken der öffentlichen Finanzen. Abgerufen am 3. Dezember 2019 von https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics/de
- Eurostat. (2019b). Government revenue, expenditure and main aggregates. Abgerufen am 3. Dezember 2019 von <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>
- Eurostat. (2019c). Renten. Abgerufen am 3. Dezember 2019 von <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=de&pcode=tps00103>
- Forum PA. (14. Mai 2019). forum pa: 500 mila dipendenti pubblici verso la pensione il turnover un'opportunità di rinnovamento per la pa. Abgerufen am 4. September 2019 von <https://forumpa2019.eventifpa.it/it/press-release/manifestazione/forum-pa-500-mila-dipendenti-pubblici-verso-la-pensione-il-turnover-unopportunita-di-rinnovamento-per-la-pa/>
- Gazzetta Ufficiale. (2018). La Gazzetta Ufficiale. Abgerufen am 4. November 2018 von <http://www.gazzettaufficiale.it/caricaHtml?nomeTiles=gazzettaUfficiale>

Gentiloni, P. (20. Juni 2017). PRESENTAZIONE RELAZIONE - Relazione Gutgeld, Commissario revisione e razionalizzazione spesa. Abgerufen von webtv.camera.it.

governo.it. (2018). Governo Italiano - Presidenza del Consiglio dei Ministri. Abgerufen am 9. November 2018 von <http://www.governo.it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/xvii-legislatura-dal-15032013/governo-renzi-dal-22022014/329>

In Cammino. (2015). Perché abolire il CNEL: un ente inutile e costoso. Abgerufen am 9. November 2018 von <https://www.italiaincammino.it/cnel-ente-inutile-costoso/>

Istat. (2013). Pensioni e Pensionati. Abgerufen am 8. August 2019 von <https://www.istat.it/en/files/2016/12/pensioni-e-pensionati.pdf>

Istat. (Oktober 2019). Conto economico per sottosettore. Abgerufen am 9. Dezember 2019 von <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=18125#>

Knoema. (2018). Italien - gesamtstaatliche Nettverschuldung. Abgerufen von <https://knoema.de/atlas/Italien/topics/Wirtschaft/Finanzsektor-Staatsfinanzen/gesamtstaatliche-Nettverschuldung> abgerufen

Max. (5. Juli 2017). Le principali misure del Governo Gentiloni. *Cronache della E-Government*. Abgerufen am 4. Juni 2019 von <https://www.cronache-egovernment.it/le-principali-misure-del-governo-gentiloni/#a-1>

Ministero per l'economia e le finanze. (8. Januar 2016). Legge di stabilità 2016. Abgerufen am 21. Mai 2019 von http://www.mef.gov.it/focus/article_0014.html

Ministero dell'Interno. (kein Datum). Amministrazione trasparente. Abgerufen am 29. August 2019 von <http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente>

Rai News 24. (14. Februar 2014). Letta alle 13 al Colle per le dimissioni. Renzi lavora alla sua squadra. Abgerufen von <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/il-pd-sta-con-renzi-letta-si-dimette-19aab691-8537-41ab-b64a-2f440ff3ff6a.html>

Renzi, M., & Boschi, M. (21. Januar 2016). XVII Legislatura - Camera dei Deputati. Abgerufen am 9. November 2018 von http://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipo=Doc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0038060&back_to=

Revisionedellaspesa.gov.it. (2018). Il Commissario Straordinario. Abgerufen von <http://revisionedellaspesa.gov.it/commissario.html#commissariochi>

Tuccari, F. (Januar 2014). La politica italiana 2008-2014. *Aula di Lettere*. Abgerufen am 21. Oktober 2018 von <http://aulalettere.scuola.zanichelli.it/storia-di-oggi/la-politica-italiana-2008-2014-completo/>

Ufficio legislativo - Gruppo PD Camera dei Deputati. (Juli 2010). Valutazioni sulla manovra correttiva (DL 78/2010 - A.S. 2228). Abgerufen am 6. August 2019 von http://www.pdvivian-venezia.it/documenti_generali/100714scheda_manovra_pd_camera_luglio_2010.pdf

Interviews und Sonstiges

- Corte dei Conti. (2016). Rapporto di coordinamento della finanza pubblica. Roma: italiani-scher Rechnungshof.
- Cottarelli, C. (17. Oktober 2014a). «Non mi davano neanche i documenti Le resistenze dei burocrati a Roma». *Il Corriere della Sera*. (B. Severgnini, Interviewer)
- Cottarelli, C. (21. Oktober 2018c). Che Tempo Che Fa. (F. Fazio, Interviewer) RAI 1.
- Cottarelli, C. (21. April 2019). Aumento Iva, Cottarelli: “Impossibile trovare 23 miliardi coi tagli”. (A. Gozzi, Interviewer) Abgerufen am 17. Juni 2019 von <https://www.quotidiano.net/economia/aumento-iva-2019-cottarelli-1.4553210>
- Gentiloni, P. (Dezember 2016). RepTV.
- Gualtieri, R. (3. Oktober 2019). Gualtieri: «Servono 14 miliardi, lotta agli evasori. Salvini ha aperto la crisi per non affrontare la manovra». (I. C. Sera, Interviewer) Abgerufen am 8. Oktober 2019 von https://www.corriere.it/economia/finanza/19_ottobre_03/gualtieri-servono-14-miliardi-lotta-evasori-salvini-ha-aperto-crisi-non-affrontare-manovra-c50f-cb0c-e555-11e9-b924-6943fd13a6fb.shtml
- Mantovani, S., Meneguzzo, M., & Bonomi Savignon, A. (2014). I processi di revisione della spesa pubblica: analisi dell'esperienza italiana a confronto con gli antecedenti internazionali.
- Ministero dell'economia e delle finanze. (2007). MEF: nominata la commissione tecnica per la finanza pubblica.
- OECD. (2011). Typology and Implementation of Spending Reviews.
- OECD. (2013). Spending Review.
- OECD. (2014). SMART PROCUREMENT Going green: best practices for green procurement - PORTUGAL. Abgerufen am 26. November 2019 von <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/portugal-best-practices-green-public-procurement-gpp-awareness-raising.pdf>
- Padoa-Schioppa, T. (2007). Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica: Avvio del progetto di “Spending Review”. (S. 1-5). Roma: Ministero dell'economia e delle finanze.
- Salvini, M. (November 2018). (Adkronos, Interviewer)
- Squitieri, R. (2016). Inaugurazione dell'anno giudiziario 2016 della magistratura contabile.
- SVIMEZ-IRPET. (2014). Rapporto di previsione territoriale. Abgerufen am 7. Januar 2020 von http://www.svimez.info/archivio/images/PREVISIONI/previsioni_2014_06.pdf

Notizen

[illegible]

Notizen

[illegible]

Spending Reviews: eine Analyse der italienischen Erfahrung

Der Begriff Spending Review meint die systematische Überprüfung aller Ausgaben der öffentlichen Hand, ob Finanzierungen, Förderungen oder Beiträge. Bringt eine Förderung den gewünschten Erfolg? Gibt es alternative Möglichkeiten, Bürger und Unternehmen zu unterstützen? Und vor allem: Kostet der Beitrag den Steuerzahler nicht mehr, als er bringt? Spending Reviews zeigen konkrete Einsparungsvorschläge auf. Etwa die Reduzierung der Dienstwagen für Politiker oder der Beratungsaufträge. Rund 300 Millionen Euro konnten damit in Italien zwischen 2014 und 2016 eingespart werden. Eine Analyse der italienischen Spending Reviews hat Eurac Research erstmals in dieser deutschsprachigen Publikation veröffentlicht.

Spending Reviews: un'analisi dell'esperienza italiana

Con il termine Spending Review si intende la revisione sistematica di tutta la spesa pubblica. Ad esempio, una sovvenzione porta il risultato desiderato? Oppure il contributo costa al cittadino-contribuente più di quanto porta? Le Spending Reviews offrono suggerimenti concreti per risparmiare, ad esempio riducendo il numero delle cosiddette "auto blu". In Italia, tra il 2014 e il 2016, sono stati risparmiati circa 300 milioni di euro. Con questo libro Eurac Research ha pubblicato per la prima volta in lingua tedesca un'analisi completa e sistematica delle Spending Reviews italiane.

Spending Reviews: an analysis of the Italian experience

The term Spending Review refers to the systematic review of all public spending, whether financing, subsidies or contributions. Does a grant bring the desired success? Are there alternative ways to support citizens and businesses? And above all: do contributions cost the taxpayer more than they bring? Spending Reviews show concrete suggestions for savings. For example, reducing the number of government cars saved around 300 million euros in Italy between 2014 and 2016. Eurac Research has published an analysis of the Italian Spending Reviews for the first time in this German language publication.